Gemeente IJsselstein
GEMEENTEBLAD
Officiële uitgave van gemeente IJsselstein.
Nr. 52985
17 juni
2015

Afvalstoffenverordening 2015 van de gemeente IJsselstein.

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

1. In deze verordening wordt verstaan dan wel mede verstaan:
   a. wet: Wet milieubeheer;
   b. inzamelen: de activiteiten gericht op het ophalen of innemen van afvalstoffen die binnen de gemeente ter inzameling worden aangeboden en het feitelijk ophalen en innemen daarvan;
   c. ter inzameling aanbieden: de wijze van overdragen van afvalstoffen aan een inzamelende persoon of instantie, inclusief het achterlaten van afvalstoffen in daartoe door of vanwege de inzamelende persoon of instantie geplaatste inzamelmiddelen of -voorzieningen of op een daartoe aangewezen plaats;
   d. inzamelmiddel: een voor de inzameling van afvalstoffen bestemd hulp- of bewaarmiddel, bijvoorbeeld een huisvuilzak, minicontainer, afvalemmer, citybin, kca-box of big bag, ten behoeve van één huishouden;
   e. inzamelvoorziening: een voor de inzameling van afvalstoffen bestemd(e) bewaarmiddel of -plaats, bijvoorbeeld een verzamelcontainer, wijkcontainer of brengdepot, ten behoeve van meerdere huishoudens;
   f. inzameldienst: de krachtens artikel 2, eerste lid, aangewezen inzameldienst, belast met de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen;
   g. andere inzamelaars: de krachtens artikel 2, tweede lid, aangewezen personen en instanties, belast met het afzonderlijk inzamelen van categorieën huishoudelijke afvalstoffen;
   h. gebruiker van een perceel: degene die in de gemeente feitelijk gebruik maakt van een perceel ten aanzien waarvan ingevolge artikel 10.22 van de Wet milieubeheer een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt;
   i. straatafval: huishoudelijke afvalstoffen van zeer beperkte omvang en gewicht, zoals proppen, papier, sigarettenpeuken, kauwgom, plastic bekertjes en blikjes, verpakkingsmateriaal, etenswaren, niet zijnde klein chemisch afval, ontstaan buiten een perceel;
   j. wegen: de wegen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b van de Wegenverkeerswet 1994;
   k. motorrijtuigen: alle voertuigen, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c van de Wegenverkeerswet 1994.

Paragraaf 2. Inzameling van huishoudelijke afvalstoffen

Artikel 2. Aanwijzing inzameldienst en andere inzamelaars

1. Burgemeester en wethouders wijzen de inzameldienst aan, die belast is met het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.
2. Naast de inzameldienst kunnen burgemeester en wethouders andere inzamelaars aanwijzen die belast zijn met het afzonderlijk inzamelen van categorieën huishoudelijke afvalstoffen.
3. Burgemeester en wethouders kunnen aan het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen voorschriften en beperkingen verbinden in het belang van de bescherming van het milieu.

Artikel 3. Afzonderlijke inzameling

1. Door de inzameldienst of andere inzamelaars worden de volgende categorieën huishoudelijke afvalstoffen afzonderlijk ingezameld:
   a. groente-, fruit- en tuinafval;
   b. klein chemisch afval;
   c. glas;
   d. oud papier en karton;
   e. kunststofverpakkingen;
   f. textiel;
   g. elektrische en elektronische apparatuur;
   h. bouw- en sloopafval;
   i. dakleer;
   j. metaal;
   k. grond;
   l. verduurzaamd hout;
   m. grof tuinafval;
   n. asbest en asbesthoudend afval;

o. grof huishoudelijk afval;
p. banden;
q. luiers;
r. harde kunststoffen;
s. eps;
t. matrassen;
u. huishoudelijk restafval.

2. Burgemeester en wethouders kunnen een omschrijving vaststellen van de categorieën huishoudelijke afvalstoffen als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 4. Inzamelmiddelen en -voorzieningen

1. De inzameling kan plaatsvinden via:
   a. een inzamelmiddel voor de gebruiker van een perceel;
   b. een inzamelvoorziening voor de gebruikers van een aantal percelen;
   c. een inzamelvoorziening op wijkniveau;
   d. een brengdepot op lokaal of regionaal niveau.

2. Burgemeester en wethouders kunnen aanwijzen via welk al dan niet van gemeentewege verstrekt inzamelmiddel of via welke inzamelvoorziening de inzameling van een bepaalde categorie huishoudelijke afvalstoffen ten behoeve van de gebruiker van een perceel plaatsvindt.

Artikel 5. Frequentie van inzamelen

1. Huishoudelijk restafval wordt ten minste een maal per 2 weken bij elk perceel ingezameld.
2. In afwijking van het eerste lid wordt huishoudelijk restafval bij hoogbouw minimaal eenmaal per week nabij elk perceel ingezameld.
3. In afwijking van het eerste lid wordt huishoudelijk restafval in het centrum (binnen de grachtengordel) bij de huishoudens die beschikken over een citybin minimaal eenmaal per week bij elk perceel ingezameld.
4. Groente-, fruit- en tuinafval wordt ten minste een maal per twee weken afzonderlijk bij elk perceel ingezameld.
5 . In afwijking van het vierde lid wordt groente-, fruit- en tuinafval in het centrum (binnen de grachtengordel) bij de huishoudens die beschikken over een citybin minimaal eenmaal per week afzonderlijk nabij elk perceel ingezameld.
6. In afwijking van het vierde lid wordt groente-, fruit- en tuinafval bij hoogbouw niet afzonderlijk nabij elk perceel ingezameld.
7. Burgemeester en wethouders kunnen de frequentie van inzameling vaststellen van de overige categorieën huishoudelijke afvalstoffen die afzonderlijk in aangewezen delen van de gemeente bij elk perceel worden ingezameld.

Artikel 6. Inzamelverbod huishoudelijke afvalstoffen behoudens aanwijzing

1. Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen.
2. Het verbod geldt niet voor de inzameldienst of andere inzamelaars.
3. Het verbod geldt niet voor personen of instanties die in het kader van producentenverantwoordelijkheid bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling een inzamelplicht hebben gekregen voor categorieën van huishoudelijke afvalstoffen.

Paragraaf 3. Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen

Artikel 7. Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan anderen

Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling aan te bieden aan een ander dan de inzameldienst, andere inzamelaars of de personen of instanties die in het kader van producentenverantwoordelijkheid bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling een inzamelplicht hebben voor categorieën van huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 8. Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen door anderen dan de gebruikers van percelen

Het is anderen dan gebruikers van percelen verboden om huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling aan te bieden.

Artikel 9. Afzonderlijk ter inzameling aanbieden

1. Het is verboden om de categorieën huishoudelijke afvalstoffen zoals bepaald in artikel 3, eerste lid, anders dan afzonderlijk ter inzameling aan te bieden.
2. Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen aan te bieden aan anderen dan de krachtens artikel 2 aangewezen inzameldienst en andere inzamelaars.

3. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor de bij nadere regels aan te wijzen categorieën van personen.
4. Het in het tweede lid gestelde verbod geldt niet voor het aanbieden van categorieën huishoudelijke afvalstoffen aan personen of instanties die in het kader van producentenverantwoordelijkheid bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling een inzamelplicht hebben gekregen voor die categorieën huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 10. Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen

1. Het is de gebruiker van een perceel, voor wie krachtens artikel 4, tweede lid een inzamelmiddel of inzamelvoorziening is aangewezen, verboden de huishoudelijke afvalstoffen anders aan te bieden dan via het betreffende inzamelmiddel of de betreffende inzamelvoorziening of het betreffende brengdepot.
2. Het is verboden andere categorieën huishoudelijke afvalstoffen via een inzamelmiddel of inzamelvoorziening aan te bieden, dan de categorie waarvoor dit inzamelmiddel of deze inzamelvoorziening krachtens artikel 4, tweede lid is bestemd.
3. Burgemeester en wethouders kunnen regels stellen omtrent het gebruik van een van gemeentewege verstekt inzamelmiddel.
4. Burgemeester en wethouders kunnen regels stellen omtrent de plaats en wijze waarop huishoudelijke afvalstoffen moeten worden aangeboden.
5. Burgemeester en wethouders kunnen categorieën huishoudelijke afvalstoffen aanwijzen die zonder inzamelmiddel ter inzameling kunnen worden aangeboden.
6. Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen op andere wijze ter inzameling aan te bieden dan krachtens dit artikel is bepaald.

Artikel 11. Dagen en tijden voor het ter inzameling aanbieden

1. Burgemeester en wethouders stellen de dagen en tijden vast waarop categorieën huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling kunnen worden aangeboden.
2. Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen op andere dagen en tijden ter inzameling aan te bieden dan krachtens het eerste lid is bepaald.

Artikel 12. Het in bijzondere gevallen ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen

In afwijking van hetgeen in deze paragraaf is bepaald kan het burgemeester en wethoudersregels stellen omtrent het in bijzondere gevallen ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan de inzameldienst of andere inzamelaars.

Paragraaf 4. Inzameling van bedrijfsafvalstoffen

Artikel 13. Inzameling bedrijfsafvalstoffen door de inzameldienst

Burgemeester en wethouders kunnen categorieën bedrijfsafvalstoffen aanwijzen die door de inzameldienst worden ingezameld.

Artikel 14. Ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan de inzameldienst

1. Het is verboden bedrijfsafvalstoffen aan te bieden aan de inzameldienst.
2. Het verbod geldt niet voor de krachtens artikel 13 aangewezen categorieën bedrijfsafvalstoffen, voor zover degene die gebruik maakt van de inzameling door de inzameldienst voldoet aan de daarmee ontstane belastingplicht op grond van de verordening Afvalstoffen en reinigingsrechten.
3. Burgemeester en wethouders kunnen regels stellen omtrent de dagen, tijden, wijzen en plaatsen waarop de krachtens artikel 13 aangewezen bedrijfsafvalstoffen aan de inzameldienst ter inzameling kunnen worden aangeboden.
4. Het is verboden de krachtens artikel 13 aangewezen bedrijfsafvalstoffen ter inzameling aan te bieden in strijd met deze regels.

Artikel 15. Het ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan een ander dan de inzameldienst

1. Burgemeester en wethouders kunnen regels stellen voor het ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan een ander dan de inzameldienst.
2. Het is verboden bedrijfsafvalstoffen ter inzameling aan te bieden in strijd met deze regels.

Paragraaf 5. Zwerfafval

Artikel 16. Voorkomen van diffuse milieuverontreiniging

1. Het is verboden buiten een daarvoor door het burgemeester en wethoudersbestemde plaats en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer een afvalstof, stof of voorwerp op of in de bodem te brengen, te storten, te houden, achter te laten of anderszins te plaatsen op een wijze die aanleiding kan geven tot hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu.

2. Burgemeester en wethouders kunnen van het verbod ontheffing verlenen.
3. Het verbod is niet van toepassing op:
   a. het overeenkomstig deze verordening ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen;
   b. het thuis composteren van groente-, fruit- en tuinafval;
   c. voor zover de (afval)stoffen tijdelijk op de weg geraken of worden gebracht als onvermijdelijk gevolg van het laden, lossen of vervoeren van afvalstoffen dan wel het verrichten van andere werkzaamheden op of aan de weg.

4. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor zover de Wet bodembescherming of het Bouwstoffenbesluit voorziet in de beoogde bescherming van het milieu.

Artikel 17. Achterlaten van straatafval

1. Het is verboden straatafval in de openbare ruimte achter te laten zonder gebruik te maken van de van gemeentewege of anderszins geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen.
2. Het is verboden om andere afvalstoffen dan straatafval achter te laten in daartoe van gemeentewege of anderszins geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen.

Artikel 18. Voorkomen van zwerfafval bij ter inzameling gereed staande afvalstoffen

1. Het is verboden afvalstoffen of inzamelmiddelen die ter inzameling gereed staan te doorzoeken en te verspreiden.
2. Het is verboden tegen afvalstoffen of inzamelmiddelen, die ter inzameling gereed staan, te stoten, te schoppen, deze omver te werpen of deze anderszins te behandelen waardoor er zwerfafval ontstaat.

Artikel 19. Afvalbakken in inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren

De houder of beheerder van een inrichting waar eet- of drinkwaren worden verkocht die ter plaatse kunnen worden genuttigd, is verplicht:

a. een afvalbak, -mand of soortgelijk voorwerp in of nabij de inrichting op een duidelijk zichtbare plaats aanwezig te hebben, waarin het publiek afval kan achterlaten;
b. zorg te dragen dat deze afvalbak, -mand of soortgelijk voorwerp van een zodanige constructie is dat het afval daarin deugdelijk geborgen blijft en dat die afvalbak, -mand of voorwerp steeds tijdig wordt geledigd;
c. zorg te dragen dat dagelijks, uiterlijk een uur na sluiting van de inrichting, doch in ieder geval terstond op eerste aanzegging van een ambtenaar, belast met de toezicht op de naleving van dit artikel, in de nabijheid van de inrichting achtergebleven afval, voor zover kennelijk uit of van die inrichting afkomstig, wordt opgeruimd.

Artikel 20. Wegwerpen van reclamebiljetten of ander promotiemateriaal

Degene die in de openbare ruimte reclamebiljetten of dergelijke of ander promotiemateriaal onder het publiek verspreidt, is verplicht deze of de verpakking daarvan terstond op te ruimen of te laten opruimen, indien deze in de omgeving van de plaats van uitreiking op de weg of een andere voor het publiek toegankelijke plaats door het publiek worden weggeworpen.

Artikel 21. Zwerfafval bij vervoeren, laden en lossen of overige werkzaamheden

1. Het is verboden afvalstoffen, stoffen of voorwerpen zodanig te laden, te lossen of te vervoeren of andere werkzaamheden te verrichten dat de weg wordt verontreinigd of het milieu nadelig kan worden beïnvloed.
2. Indien bij het laden of lossen of vervoeren van afvalstoffen, stoffen of voorwerpen deze weg wordt verontreinigd of het milieu nadelig wordt beïnvloed, is degene die genoemde werkzaamheden verricht alsmede diens opdrachtgever verplicht deze weg te reinigen of te laten reinigen:
   a. direct na het ontstaan van de verontreiniging, indien de verontreiniging gevaar voor de veiligheid van het verkeer of beschadiging van het wegdek oplevert;
   b. direct na beëindiging van de werkzaamheden, indien de verontreiniging geen gevaar voor de veiligheid van het verkeer of beschadiging van het wegdek oplevert;
   c. indien de werkzaamheden langer dan een dag duren, elke dag direct na beëindiging van de werkzaamheden.

Paragraaf 6. Overige onderwerpen die de verordening aangaan

Artikel 22. Verbod opslag van afvalstoffen

1. Het is verboden afvalstoffen op voor het publiek zichtbare plaats in de open lucht en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer op te slaan of opgeslagen te hebben.
2. Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.

3. Het verbod is niet van toepassing op het overdragen of ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan de inzameldienst, andere inzamelaars of de personen of instanties die in het kader van producentenverantwoordelijkheid bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling een inzamelplicht hebben voor categorieën van huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 23. Afgifte autowrakken afkomstig uit een huishouden

Het is de eigenaar of kentekenhouder verboden zich te ontdoen van een autowrak, dat afkomstig is van een huishouden, anders dan door afgifte aan inrichtingen, genoemd in artikel 6 van het Besluit Beheer Autowrakken.

Paragraaf 7. Slotbepalingen

Artikel 24. Strafbepaling

Een gedraging in strijd met de volgende artikelen is een strafbaar feit in de zin van artikel 1a, onder 3°, Wet op de economische delicten:

Artikel	Onderwerp
Artikel 6	Inzamelverbod huishoudelijke afvalstoffen behoudens aanwijzing
Artikel 7	Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan anderen
Artikel 8	Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen door anderen dan de gebruikers van percelen
Artikel 9	Afzonderlijk ter inzameling aanbieden
Artikel 10	Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen
Artikel 11	Dagen en tijden voor het ter inzameling aanbieden
Artikel 14	Ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan de inzameldienst
Artikel 15	Het ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan een ander dan de inzameldienst
Artikel 16	Voorkomen van diffuse milieuverontreiniging
Artikel 17	Achterlaten van straatafval
Artikel 18	Voorkomen van zwerfafval bij ter inzameling gereed staande afvalstoffen
Artikel 19	Afvalbakken in inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren
Artikel 20	Wegwerpen van reclamebiljetten of ander promotiemateriaal
Artikel 21	Zwerfafval bij vervoeren, laden en lossen of overige werkzaamheden
Artikel 22	Verbod opslag van afvalstoffen
Artikel 23	Afgifte autowrakken afkomstig uit een huishouden

Artikel 25. Toezichthouders

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast de krachtens artikel 18.4, derde lid, van de wet aangewezen ambtenaren.

Artikel 26. Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking op de 1ste dag na die waarop zij is bekendgemaakt.
2. Afdeling 4.2 en de artikelen 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4, 4.4.7 en 6.6.2 lid 2 van de Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente IJsselstein 2004 komen te vervallen.

Artikel 27. Overgangsbepaling

1. Vergunningen verleend krachtens de verordening bedoeld in artikel 26, tweede lid, blijven - voor zover zij niet eerder zijn vervallen of ingetrokken - nog gedurende 1 jaar na de inwerkingtreding van deze verordening van kracht en worden beschouwd als een aanwijzing bedoeld in artikel 2 van deze verordening.
2. Ontheffingen verleend krachtens de verordening bedoeld in artikel 26, tweede lid, blijven - voor zover zij niet eerder zijn vervallen of ingetrokken - nog gedurende 1 jaar na de inwerkingtreding van deze verordening van kracht en worden beschouwd als een ontheffing als bedoeld in deze verordening.
3. Voorschriften en beperkingen opgelegd krachtens de verordening bedoeld in artikel 26, tweede lid, blijven - indien en voor zover de bepalingen ingevolge welke deze voorschriften en beperkingen zijn opgelegd, ook zijn vervat in deze verordening en voor zover zij niet eerder zijn vervallen of ingetrokken - nog gedurende 1 jaar na de inwerkingtreding van deze verordening van kracht.
4. Indien voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag om een vergunning op grond van de verordening bedoeld in artikel 26, tweede lid, is ingediend en voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening nog niet op die aanvraag is beslist, wordt deze aanvraag beschouwd als een aanvraag tot aanwijzing, als bedoeld in artikel 2 van deze verordening.
5. Indien voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag om een ontheffing op grond van de verordening bedoeld in artikel 26, tweede lid, is ingediend en voor het tijdstip

van inwerkingtreding van deze verordening nog niet op die aanvraag is beslist, wordt deze aanvraag beschouwd als een aanvraag tot ontheffing, als bedoeld in deze verordening.

6. Op een aanhangig beroep of bezwaarschrift, betreffende een vergunning of ontheffing bedoeld in het eerste lid, dan wel voorschrift of beperking bedoeld in het tweede lid dat voor of na het tijdstip bedoeld in artikel 26, eerste lid, is ingekomen binnen de voordien geldende beroepstermijn, wordt beslist met toepassing van de verordening bedoeld in artikel 26, tweede lid.
7. De intrekking van de verordening bedoeld in artikel 26, tweede lid heeft geen gevolgen voor de geldigheid van op basis van die verordening genomen nadere regels en aanwijzingsbesluiten, indien en voor zover de rechtsgrond waarop de aanwijzingsbesluiten zijn gebaseerd ook vervat is in deze verordening en voor zover zij niet eerder zijn vervallen of ingetrokken.

Artikel 28. Citeerbepaling
Deze verordening wordt aangehaald als Afvalstoffenverordening 2015 van de gemeente IJsselstein.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente IJsselstein, gehouden op 4 juni 2015.

J.A.M. Kleene
De griffier

mr. M.N. Kallen-Morren
De voorzitter

Toelichting

Deze toelichting is een handleiding voor het gebruik van het model. Het gaat dus niet om een toelichting die tegelijk met het besluit vastgesteld en gepubliceerd wordt. Mogelijk bevat hoofdstuk 4 elementen die als zodanig kunnen dienen.

HOOFDSTUK 1. DE AFVALSTOFFENVERORDENING

§ 1.1 Inleiding
De VNG is al enige tijd actief bezig met vereenvoudiging en vermindering van regelgeving. In mei 2007 is het project "Deregulering modelverordeningen" gestart. In dit kader zijn alle VNG modelverordeningen beoordeeld op nut en noodzaak, administratieve lasten en gebruiksvriendelijkheid. Tevens is bezien of er strijdigheid bestaat met de Europese Dienstenrichtlijn *[Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PB L376/36, 27 december 2006]*, die op 28 december 2006 in werking is getreden met als doel de nog bestaande belemmeringen van het vrije verkeer van diensten op te heffen.
Bij de beoordeling van de afvalstoffenverordening is gebleken dat het vergunningstelsel onnodig administratieve en bestuurlijke lasten veroorzaakt en dat herziening van het model daarom wenselijk is.

§ 1.2 Geschiedenis: de afvalstoffenverordening uit de model-APV
In 2003 is in overleg met de sector BJZ, de coördinator van de model-APV, van de VNG besloten om de afdeling 4.2 (de afvalstoffenverordening) uit de model-APV te halen. Hiervoor zijn de volgende redenen aangevoerd.

1. Medebewind of autonomie
De model-APV is in het algemeen gebaseerd op de bevoegdheid van de gemeente om onderwerpen die de gemeentelijke huishouding aangaan aanvullend te reguleren op grond van artikel 149 Gemeentewet. Het opstellen van een afvalstoffenverordening vloeit echter voort uit de wettelijke plicht voor gemeenten gebaseerd op artikel 10.23 Wm.
In afdeling 4.2 waren naast zogenaamde medebewindbepalingen ook een aantal autonome bepalingen opgenomen. Door de verbreding van de grondslag van de afvalstoffenverordening in het huidige artikel 10.23 Wm is de behoefte om autonome bepalingen op te nemen in de afvalstoffenverordening nagenoeg beperkt. Op de verbreding van de grondslag van de afvalstoffenverordening wordt nog teruggekomen.

2. Beheer van de afvalstoffenverordening
De model-APV wordt in het algemeen beheerd door de afdeling algemene of juridische zaken bij gemeenten. De afvalstoffenverordening echter wordt doorgaans beheerd door de afdeling milieu of openbare werken. Bovendien werken veel gemeenten al met een aparte afvalstoffenverordening.

3. De omvang van afdeling 4.2. model-APV
De afvalstoffenverordening past - ook qua omvang - niet meer in de opzet van de model-APV. De meeste onderwerpen zijn - in het kader van de aanvullende bevoegdheid op grond van artikel 149 Ge-

meentewet - kort en bondig van aard. Een onderwerp wordt doorgaans gereguleerd in één of soms enkele bepalingen. Afdeling 4.2 model-APV bestond uit 19 bepalingen.
Benadrukt moet worden dat het de gemeente vrij staat om de afvalstoffenverordening onderdeel van de model-APV te laten uitmaken. Het vaststellen van een aparte afvalstoffenverordening is niet wettelijk verplicht. In dit geval dient wel rekening te worden gehouden met de aanhef (grondslag van de afvalstoffenverordening, artikel 10.23 Wm) en de strafbaarstelling. Ook is het om praktische redenen aan te bevelen om de zogenaamde hotelnummering aan te houden (4.2. en volgende).

HOOFDSTUK 2. DE WET MILIEUBEHEER

§ 2.1 Inleiding

De verordening berust op medebewind: de afvalstoffenverordening moet op grond van artikel 10.23, eerste lid, Wet milieubeheer verplicht door de raad worden vastgesteld. De Wet milieubeheer bepaalt tevens de inhoud van de verordening.

§ 2.2 Titel 10.4 Wet milieubeheer en de parlementaire geschiedenis

Parlementaire geschiedenis algemeen

De Memorie van Toelichting zegt over de artikelen 10.21-10.29 Wm het volgende:
"De houder van een voertuig zal zich doorgaans zich daarvan ontdoen, voornemens zijn zich daarvan te ontdoen of zich daarvan moeten ontdoen, wanneer het voertuig rijtechnisch in onvoldoende staat verkeert en het niet meer op rendabele wijze in een rijtechnisch voldoende staat is te brengen. Een motorrijtuig verkeert in een rijtechnisch onvoldoende staat wanneer het niet voldoet aan de wettelijke inrichtingseisen, genoemd in de wegenverkeerswetgeving of aan de apk-eisen of andere ernstige technische gebreken kent, bijvoorbeeld of essentiële onderdelen zijn gedemonteerd. Voor het beantwoorden van de vraag of een voertuig op rendabele wijze weer in rijtechnisch voldoende staat te brengen is, kan worden uitgegaan van de richtprijzen voor gebruikte voertuigen en van de door garages en schadeherstelbedrijven gehanteerde tarieven voor reparatiewerkzaamheden. ….. De vraag of sprake is van een autowrak zal van geval tot geval door een persoon belast met de handhaving bepaald moeten worden op grond van de wet- en regelgeving en de jurisprudentie terzake."

Artikel 10.21 Wet milieubeheer

1. Elke gemeente draagt er, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten, zorg voor dat ten minste eenmaal per week de huishoudelijke afvalstoffen met uitzondering van grove huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan.
2. Groente-, fruit- en tuinafval wordt daarbij in ieder geval afzonderlijk ingezameld.
3. De gemeenteraad kan besluiten tot het afzonderlijk inzamelen van andere bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 10.22 Wet milieubeheer

1. Elke gemeente draagt er zorg voor:
   a. dat grove huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen ontstaan, en
   b. dat er op ten minste één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om grove huishoudelijke afvalstoffen achter te laten.

2. In het belang van een doelmatig beheer van grove huishoudelijke afvalstoffen kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat het eerste lid geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft met betrekking tot bij de maatregel aangewezen categorieën van grove huishoudelijke afvalstoffen, al dan niet voor zover deze vrijkomen in een hoeveelheid of een omvang die, of een gewicht dat groter is dan bij de maatregel is aangegeven.

Parlementaire geschiedenis 10.22 Wet milieubeheer

De Memorie van Toelichting zegt over dit artikel het volgende.
"De gemeente draagt er zorg voor dat de huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen ontstaan. Deze zorgplicht geldt ook voor grove huishoudelijke afvalstoffen. Grove huishoudelijke afvalstoffen zijn die afvalstoffen die te groot en te zwaar zijn om op dezelfde wijze als andere huishoudelijke afvalstoffen aan de inzameldienst te worden aangeboden. In de praktijk worden soms zeer grote partijen bouw- en sloopafval aan een gemeente ter inzameling aangeboden. Indien dit afval is vrijgekomen bij door de particulier zelf uitgevoerde werkzaamheden, behoort dit afval naar de letter van de wet tot het grove huishoudelijke afval. In beginsel worden immers alle afvalstoffen die afkomstig zijn uit particuliere huishoudens aangemerkt als huishoudelijke afvalstoffen. Hieruit zou volgen dat de gemeenten verplicht zijn tot de inzameling ervan. Dit kan de effectiviteit en de efficiency van de inzameling van grof huishoudelijk afval in gevaar brengen.

Uitgangspunt voor de inzameling van bouw- en sloopafval uit huishoudens is de laagdrempeligheid van de voorziening. De burger dient de zekerheid te hebben dat dit afval van gemeentewege wordt ingezameld. Dit geldt echter alleen voor dat deel van het bouw- en sloopafval dat niet afkomstig is van als bedrijfsmatig te kwalificeren activiteiten. Op grote hoeveelheden zoals die ontstaan bij als bedrijfsmatig te kwalificeren activiteiten, is de gemeentelijke inzameling niet berekend. Bovendien heeft de particulier een redelijk alternatief, hij kan bijvoorbeeld een container huren. Dit betekent dat er grenzen moeten kunnen worden gesteld aan de omvang en de hoeveelheid van het aangeleverde afval. Daarom is het tweede lid opgenomen. Op grond van deze bepaling kan de zorgplicht voor het inzamelen van grove huishoudelijke afvalstoffen buiten toepassing worden verklaard. Er is gekozen voor een afwijking bij AMvB en niet bij gemeentelijke afvalstoffenverordening, om geen al te grote verschillen tussen gemeenten te laten ontstaan en om te waarborgen dat de afwijkingsbevoegdheid niet te ruim wordt toegepast. Vergelijkbare problemen doen zich voor bij andere afvalstoffen, zoals grote hoeveelheden grond uit de tuin of paardenmest. Voorts kan worden gedacht aan oude olietanks of aan autowrakken. Het tweede lid biedt daarom ruimte om ook met andere situaties rekening te houden. Als daar reden voor is, kan ook de plicht om een plaats beschikbaar te stellen waar deze afvalstoffen kunnen worden achtergelaten, buiten werking worden gesteld. Voorts is het stellen van een hoeveelheids-, gewichts- of omvangsgrens facultatief gesteld."

Artikel 10.23 Wet milieubeheer

1. De gemeenteraad stelt in het belang van de bescherming van het milieu een afvalstoffenverordening vast.
2. Onverminderd artikel 10.14 wordt bij het vaststellen of wijzigen van de verordening rekening gehouden met:
   a. het gemeentelijke milieubeleidsplan;
   b. het gemeentelijke milieuprogramma, indien in de gemeente geen milieubeleidsplan geldt.
3. De afvalstoffenverordening bevat geen regels als bedoeld in artikel 10.48.

Parlementaire geschiedenis 10.23 Wet milieubeheer

De Memorie van Toelichting zegt over dit artikel het volgende.

"De gemeenten zijn gehouden om een afvalstoffenverordening vast te stellen. De regels worden vastgesteld ***in het belang van het milieu*** *. Dat is ruimer dan de doelmatige verwijd e ring van afvalstoffen. Ook regels die beogen de milieu-aspecten van handelingen met afva l stoffen te beperken, zijn daa r door mogelijk. Men denke aan een verbod om ter voorkoming van (geluids-)overlast afvalstoffen in te zamelen voor zeven uur 's ochtends.*

De gemeentelijke regelstelling moet vanzelfsprekend blijven binnen haar wettelijke grenzen. Zo kunnen gemeenten niet op eigen initiatief een brengplicht invoeren voor bestanddelen van het huishoudelijk afval. Dat zou hen in strijd brengen met artikel 10.28, waarin deze bevoegdheid in toebedeeld aan het Rijk. Ook de in de artikelen 10.17 en 15.32 neergelegde rijksbevoegdheid om personen een verplichting op te leggen om producten al dan niet in combinatie met een statiegeldregeling in te nemen, moet worden gezien als uitputtend. De gemeenten kunnen een dergelijke inname dus niet verplicht voorschrijven. Eventueel kunnen zij in het lokale milieubelang regels stellen omtrent de wijze waarop de inname geschiedt. Daarbij mag de inname niet onnodig belemmerd worden. Het invoeren van een gemeentelijke vergunningplicht voor de wettelijk verplichte inname van een product in de afvalfase zal met dat uitgangspunt bijvoorbeeld al snel in strijd komen.

Ten aanzien van de inzameling van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen mogen ook in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld. Blijkens het derde lid mogen deze regels geen vergunningstelsel inhouden. Dit is krachtens artikel 10.48 voorbehouden aan de minister. Vanzelfsprekend mogen de gemeenten hun bevoegdheid evenmin benutten ter bevoordeling van de eigen inzameldienst en ten nadele van andere aanbieders op de markt. Artikel 10.23 impliceert niet dat de gemeenten in het geheel geen autonome regels meer mogen stellen met betrekking tot afvalstoffen. Wel zal daarvoor een bijzondere motivering vereist zijn. Naar verwachting zal de ruime grondslag van het artikel de behoefte aan autonome regels overigens zeer gering doen zijn.

Tenslotte kan er op gewezen worden dat, indien boven beschreven beperkingen van de verordenende bevoegdheid van de gemeente in uitzonderingssituaties tot problemen aanleiding zouden geven, de minister op grond van artikel 10.63, derde lid, ontheffing van deze verboden zal kunnen verlenen.

Als er een gemeentelijk milieubeleidsplan is, moeten de gemeenten daarmee bij het vaststellen van de verordening rekening houden. De gemeenten zijn niet verplicht tot het vaststellen van een milieubeleidsplan. Het gemeentelijke milieuprogramma is wel verplicht. In gemeenten waarin een milieubeleidsplan ontbreekt, vervult het milieuprogramma een rol, die juist op afvalgebied van veel betekenis kan zijn gezien de gemeentelijke verantwoordelijkheid op dat gebied. Onderdeel b. is met het oog daarop opgenomen: bij gebreke van een milieubeleidsplan moet met het milieuprogramma rekening worden

gehouden. Vanzelfsprekend moeten tevens met het afvalbeheersplan rekening worden gehouden. Dit vloeit al uit artikel 10.14 voort."

Artikel 10.24 Wet milieubeheer

1. De afvalstoffenverordening bevat ten minste regels omtrent:
   a. het overdragen of het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan een bij of krachtens de verordening aangewezen inzameldienst;
   b. het overdragen van zodanige afvalstoffen aan een ander;
   c. het achterlaten van zodanige afvalstoffen op een daartoe ter beschikking gestelde plaats.

2. Bij de afvalstoffenverordening kunnen voorts regels worden gesteld omtrent het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

Parlementaire geschiedenis 10.24 Wet milieubeheer

De Memorie van Toelichting zegt over dit artikel het volgende.
"Het gaat het om regels voor de "ontdoenerskant". De aanwijzing van de inzameldienst kan ook geschieden bij besluit van burgemeester en wethouder krachtens de verordening.
Op basis van het tweede lid kunnen regels worden gesteld voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. Hierbij gaat het vooral om de inzameling van bestanddelen van het huishoudelijk afval door anderen dan de inzameldienst, bijvoorbeeld de inzameling van oude kleding door charitatieve instellingen. Deze regels kunnen een vergunningstelsel voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen door anderen inhouden, behoudens voorzover daarin is voorzien in een AMvB op grond van artikel 10.17."

Artikel 10.25 Wet milieubeheer

Bij de afvalstoffenverordening kunnen in ieder geval regels worden gesteld:

a. ten einde te voorkomen dat afvalstoffen als zwerfafval in het milieu terecht komen dan wel teneinde te bereiken dat zulks zo min mogelijk gebeurt;
b. omtrent het opruimen van afvalstoffen die als zwerfafval in het milieu terecht zijn gekomen;
c. omtrent het op een voor het publiek zichtbare plaats aanwezig hebben van afvalstoffen.

Parlementaire geschiedenis 10.25 Wet milieubeheer

De Memorie van Toelichting zegt over dit artikel het volgende.
"De onderdelen a en b hebben betrekking op zwerfafval. Onderdeel a betreft het voorkomen of het beperken van zwerfafval. Regels hieromtrent kunnen op diverse wijzen worden gesteld. Zo kunnen er regels worden gesteld omtrent het direct veroorzaken van dit soort verontreiniging. Veelal zal het daarbij gaan om een verbod, bijvoorbeeld om afval op straat of in het water te werpen. De regels kunnen ook de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld een afvalbak bij een snackbar) of het gebruik daarvan voorschrijven. Ook een verbod om ter inzameling gereed gezet afval te doorzoeken ("morgensterrenverbod") kan op onderdeel a worden gebaseerd. Onderdeel b betreft het opruimen van zwerfafval.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een definitie van het begrip zwerfafval. Ook in artikel 10.4 van de huidige wet (nu vorige wet) komt het begrip zonder definitie voor. Dit heeft te maken met het feit dat het begrip in de praktijk weinig problemen oplevert, terwijl een juridisch sluitende definitie moeilijk te geven is. In de NEN-norm 6410 is een poging tot een meer concrete omschrijving gedaan. Zwerfafval/wordt in deze norm omschreven als "Afval dat wordt aangetroffen op straten, pleinen, in parken, plantsoenen, bossen, langs bermen en oevers, in grachten en sloten en recreatiegebieden. Het gaat om een grote verzameling van stoffen of voorwerpen in het afvalstadium". Deze definitie geeft goed aan waar het bij zwerfvuil om gaat, maar is juridisch niet dekkend. Het afval kan immers ook op andere genoemde plaatsen worden aangetroffen. Omgekeerd is niet alle afval dat aldaar wordt aangetroffen zwerfvuil. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bagger die op de oever van een watergang wordt gelegd."

Artikel 10.26 Wet milieubeheer

1. De gemeenteraad kan, in afwijking van artikel 10.21, in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen bij de afvalstoffenverordening bepalen dat:
   a. huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld nabij elk perceel;
   b. huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld met een bij de verordening aangegeven regelmaat;
   c. in een gedeelte van het grondgebied van de gemeente geen huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld.

2. Bij de voorbereiding van een zodanig besluit betrekt de gemeenteraad de ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.

3. Burgemeester en wethouders stellen de inspecteur op de hoogte van het voornemen een zodanig besluit te nemen.
4. Onze Minister stelt regels inhoudende de voorwaarden waaronder ingevolge het eerste lid kan worden bepaald dat huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel worden ingezameld. Hiertoe behoren in ieder geval regels omtrent de loopafstand van het perceel naar het inzamelpunt en de beschikbaarheid van het inzamelpunt.

Artikel 10.27 Wet milieubeheer
In gevallen als bedoeld in artikel 10.26, eerste lid, onder b en c, Wm draagt de gemeente er zorg voor dat op ten minste één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om huishoudelijke afvalstoffen achter te laten.

Artikel 10.28 Wet milieubeheer
1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het opnemen in de verordening van een verplichting bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen te brengen naar een daartoe beschikbaar gestelde plaats.
2. Bij de maatregel kan worden aangegeven op welke wijze de gemeenten er zorg voor dragen dat plaatsen als bedoeld in het eerste lid, binnen de gemeente in voldoende mate beschikbaar zijn.
3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat de artikelen 10.21, eerste lid, en 10.24, eerste lid, onder a, niet van toepassing zijn met betrekking tot de inzameling van de bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen, die zijn aangewezen krachtens het eerste lid.

Parlementaire geschiedenis 10.28 Wet milieubeheer
De Memorie van Toelichting zegt over dit artikel het volgende.
"Aangegeven is al dat de gemeenten eigener beweging geen brengplicht kunnen opleggen voor bestanddelen van het huishoudelijk afval."

§ 2.3 Ontwikkelingen
§ 2.3.1 Intrekking regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel
In afwijking van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) kan de raad op grond van artikel 10.26 eerste lid, onder b, Wm bij verordening besluiten dat - in plaats van bij elk perceel - nabij elk perceel wordt ingezameld. Gemeenten moeten daarbij wel voldoen aan randvoorwaarden die zijn opgenomen in de "Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel". Deze regeling is in november 1998 in werking getreden (zie ook artikel 10.26, vierde lid, Wm). Indien de raad besluit tot de inzameling nabij elk perceel, is hij verplicht om de inspraakverordening toe te passen (zie artikel 10.26, tweede lid, Wm). Daarnaast is het college verplicht om de inspecteur op de hoogte te stellen van het voornemen tot dit besluit (zie artikel 10.26, derde lid, Wm).

In het kader van het project Herijking VROM-regelgeving, waarmee het ministerie van VROM in 2003 van start is gegaan, is gezocht naar wettelijke regels die vanwege overbodige bureaucratie of problemen met de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid zouden moeten worden aangepast of afgeschaft.

Een van de herijkingsvoorstellen is dat de Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel zal worden ingetrokken. Uit het oogpunt van decentralisatie is het dan niet noodzakelijk om te bepalen binnen welke maximale afstand van de perceelgrens de gemeente moet zorgdragen voor de inzameling van huishoudelijk afval, indien het inzameling nabij elk perceel betreft. De gemeente heeft hierin haar eigen beleidsvrijheid. Dit wetsvoorstel is eind 2007 naar de Raad van State gestuurd. De Raad van State heeft in maart 2009 neutraal geadviseerd.

§ 2.3.2 Verruiming vrijstellingsmogelijkheden groente-, fruit- en tuinafval (GFT)
Op grond van artikel 10.21 van de Wm zijn gemeenten verplicht deze afvalstroom gescheiden van het overige huishoudelijke afval in te zamelen. In artikel 10.26 Wm is een aantal afwijkingsmogelijkheden opgenomen waarmee gemeenten binnen de gestelde kaders kunnen afwijken van die verplichting.
Het gaat om de volgende vrijstellingsmogelijkheden die zijn opgenomen in artikel 10.26, eerste lid Wm:
- onderdeel a bepaalt dat huishoudelijk afval kan worden ingezameld nabij elk perceel,
- onderdeel b bepaalt dat huishoudelijke afvalstoffen kunnen worden ingezameld met een bij de verordening aangegeven regelmaat, en
- onderdeel c bepaalt dat in een gedeelte van het grondgebied geen huishoudelijke afvalstoffen hoeven te worden ingezameld.

Omdat onder het begrip "huishoudelijk afval" ook het GFT-afval valt, kan de gemeente deze drie vrijstellingsmogelijkheden ook gebruiken voor GFT-afval.

Bij schrijven van 9 september 2004 *[Niet-dossierstuk II 2003/04, vrom040763]* aan de toenmalige staatssecretaris van VROM heeft het toenmalige Afval Overleg Orgaan (verder: AOO) geadviseerd de beleidsvrijheid voor gemeenten ten aanzien van de inrichting van het GFT-afvalbeheer te vergroten. Belangrijke overweging hierbij is dat de huidige wettelijke verplichting (met beperkte vrijstellingsmogelijkheden) voor een aantal gemeenten een te strak keurslijf is waardoor geen optimalisatie van de gemeentelijke inzameling mogelijk is. Naast de huidige vrijstellingsmogelijkheden zouden gemeenten ook de mogelijkheid willen hebben om:

- de frequentie van de inzameling van GFT-afval te bepalen, zodat bijvoorbeeld in de winter geen inzameling hoeft plaats te vinden;
- slechts bepaalde bestanddelen van het GFT-afval afzonderlijk in te zamelen, zoals alleen het bestanddeel "tuinafval";
- andere afvalstromen met het GFT-afval in te zamelen, te denken valt aan luiers.

Overigens is door het AOO aangegeven dat het ongewenst is om de wettelijke inzamelplicht volledig op te heffen. Weliswaar zou deze optie volledige vrijheid geven aan gemeenten, maar een ledenraadpleging van de VNG gaf aan dat een meerderheid van gemeenten hecht aan een wettelijk verankerde inzamelplicht.

Bij schrijven van 9 november 2004 aan het AOO (in afschrift naar de Tweede Kamer) *[Niet-dossierstuk II 2004/05, vrom040958]*heeft de toenmalige staatssecretaris van VROM aangegeven het advies over te nemen. Dit wordt geregeld in hetzelfde wetsvoorstel als waarin de regeling inzameling huishoudelijke afvalstoffen bij elk perceel wordt ingetrokken. Zoals al opgemerkt is dit wetsvoorstel eind 2007 naar de Raad van State gestuurd.

Ter verdere onderbouwing van deze beleidswijziging wordt het volgende opgemerkt. Een verruiming van de wettelijke vrijstellingsmogelijkheden betekent niet dat er concessies aan het niveau van milieubescherming worden gedaan. Het beleid is erop gericht om steeds minder huishoudelijk afval te storten. Het storten van huishoudelijk afval was in 1994 een van de redenen om een strikte verplichting tot gescheiden inzameling van GFT in te voeren. Het keurslijf van deze strikte verplichting wordt met deze wetswijziging genuanceerd door gemeenten meer ruimte te geven voor eigen beleidsinvulling en optimalisering van de gescheiden inzameling. Deze beleidsaanpassing wordt ondersteund door onderzoeken naar de milieueffecten van enerzijds gescheiden inzameling en composteren en anderzijds het integraal inzamelen en verbranden. Op basis van deze onderzoeken lijken de verschillen tussen beide opties minder significant geworden.*[Landelijk afvalbeheersplan (verder: LAP), sectorplan 9, paragraaf 4.1.2, kamerstukken 2002/2003, 28 600 XI, nr. 93]*

Overigens ligt hier wel een belangrijke taak voor gemeenten om, bij het invullen van de nieuwe beleidsvrijheid, over de achtergronden, redenen en gevolgen van de wijzigingen op een actieve wijze met de burger te communiceren. Uit onderzoek is gebleken dat een complexe boodschap zoals de wijzigingen in het GFT-afvalbeheer, goed te communiceren is aan de burger. *["Afscheid van de verplichte afvalscheiding? Een onderzoek naar de communiceerbaarheid van de mogelijke beleidswijziging GFT-inzameling", te downloaden via http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=w011)]*
Verder kan gemeld worden dat gescheiden inzameling en composteren inmiddels een voldoende sterke positie heeft gekregen in de markt van afvalverwerking. Bovendien heeft de marktwerking ertoe geleid dat deze wijze van afvalverwerking voor de meeste gemeenten goedkoper is dan de inzameling met het restafval. Hierdoor ontstaat een financiële prikkel voor gemeenten om de GFT-inzameling voort te zetten. Tot slot wordt opgemerkt dat het vergroten van de beleidsruimte van gemeenten ook past in het kabinetsbeleid van deregulering, marktwerking en decentralisatie.

Naast de verruiming van de beleidsvrijheid voor gemeenten wordt tevens voorgesteld de verplichting te schrappen om de VROM-Inspectie op de hoogte te stellen van het voornemen van gemeenten om van de vrijheid gebruik te maken. Het is gebleken dat de inspectie (in het kader van de taken van tweedelijnstoezicht) voldoende andere mogelijkheden heeft om zich hierover te laten informeren.

HOOFDSTUK 3. DE DIENSTENRICHTLIJN

[Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PB L376/36, 27 december 2006]

De Europese Dienstenrichtlijn is op 28 december 2006 in werking getreden met als doel de nog bestaande belemmeringen van het vrije verkeer van diensten op te heffen. Zo is over de vrijheid van vestiging (hoofdstuk 3) bepaald dat lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in beginsel niet afhankelijk mag stellen van een vergunningstelsel (artikel 9). In hoofdstuk 4 van de richtlijn is bepaald dat het vrij verrichten van diensten niet mag worden beperkt door het stellen van een vergunning- of inschrijvingseis (artikel 16 en verder).

Ook voor gemeenten zal dit gevolgen hebben: zij moeten binnen 3 jaar door middel van een screening nagaan of hun regelgeving in overeenstemming is met de bepaling van de richtlijn en deze zonodig aanpassen.

Voor de afvalstoffenverordening heeft de VNG de screening gedaan. Daarbij is in beginsel uitgegaan van de model-Afvalstoffenverordening 2003. Allereerst is gekeken of het inzamelen van afval een dienst betreft, die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt. Vervolgens is gekeken of het hanteren van een vergunningstelsel strijdig is en ten slotte is beoordeeld of de vergunningvereisten in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn. De uitkomst van de screening is dat de model-Afvalstoffenverordening in overeenstemming is met de bepalingen van de richtlijn. Hieronder wordt uiteen gezet, hoe tot deze conclusie is gekomen.

Stap 1: De reikwijdte van de Dienstenrichtlijn
Is afvalinzameling aan te merken als een dienst? Ja, want een dienst betreft elke economische activiteit anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 EG Verdrag. Echter, in artikel 2 (werkingssfeer), tweede lid, aanhef en onder a van de Dienstenrichtlijn is bepaald dat "niet-economische diensten van algemeen belang" buiten de werkingsfeer van de Dienstenrichtlijn vallen.

De term "(niet-ecomische) dienst van algemeen belang" is een Europeesrechtelijke term en een precieze definitie bestaat niet. Hieronder vallen diensten waar een publiek belang mee is gemoeid, waarvan de uitvoering bij wet worden geregeld, welke niet onder concurrentie worden aangeboden op de markt, welke niet door een onderneming worden uitgevoerd en waarbij daarom geen sprake is van een economische activiteit.

Zoals gezegd: De model-Afvalstoffenverordening organiseert inderdaad een "dienst", namelijk het inzamelen van huishoudelijk afval. De verordening moet op grond van artikel 10.23, eerste lid, Wm verplicht door de raad worden ingesteld en dient ter waarborging van een schone leefomgeving, een goede volksgezondheid en een zo min mogelijke belasting van het milieu.

Zij regelt tevens, op grond van de Wet milieubeheer, de aanwijzing van een (gemeentelijke) inzameldienst, of andere inzamelaars. *[Artikel 10.24 Wet milieubeheer]*

Het inzamelen van afval door een *gemeentelijke inzameldienst* is bij wet opdragen, dient een publiek belangen wordt niet onder concurrentie aangeboden op de markt. *[Een schone leefomgeving, een goede volksgezondheid en een zo min mogelijke belasting van het milieu]* Daarom is zij een "niet economische dienst van algemeen belang" en valt zij, conform hetgeen bepaald in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a Dienstenrichtlijn, *buiten* de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn.

Echter, de gemeente kan, op grond van artikel 10.24, eerste lid, sub b, Wm, het inzamelen van huishoudelijk afval eveneens onder concurrentie aanbieden op de private markt. De dienst zal dan worden uitgevoerd door een private onderneming. In dat geval is er geen sprake van een "niet-economische dienst van algemeen belang", maar een "dienst" (in de zin van artikel 50 EG Verdrag). Wanneer het inzamelen van huishoudelijk afval wordt uitgevoerd door een *private* onderneming valt deze dienst dus wel *binnen* de werkingsfeer van de Dienstenrichtlijn.

Nu de inzameling door een private onderneming wel binnen de werkingsfeer van de Dienstenrichtlijn valt, dienen zowel het hanteren van een vergunningstelsel als de vergunningsvoorwaarden te worden gescreend op eventuele tegenstrijdigheden met de Dienstenrichtlijn. Hiervoor gaan we verder met stap 2.

Stap 2: Vergunning stelsel toetsen aan artikel 9 en 16 Dienstenrichtlijn
Het begrip vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn is breder dan wij het kennen in het kader van nationale wetgeving. Onder vergunningstelsel wordt verstaan: "*Elke procedure die voor een diensterrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit*. (artikel 4, onderdeel 6, Dienstenrichtlijn)

Artikel 9 van de Dienstenrichtlijn ziet op belemmeringen die worden opgeworpen aan dienstverrichters die zich in Nederland willen vestigen. Dit artikel bepaalt dat lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk mogen stellen van een vergunningstelsel. Op dit verbod zijn echter drie uitzonderingsgronden van toepassing. Het hanteren van een vergunningstelsel is toegestaan wanneer:
1. er geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter vanuit gaat;
2. het stelsel gerechtvaardigd is vanwege een 'dwingende reden van algemeen belang

[Dwingende redenen van algemeen belang zijn redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, b e scherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eige n dom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cu l tuurbeleid.]

3. én het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt.

Voorstelbaar is dat de afvalinzameling wordt gedaan door een dienstverrichter die zich niet in Nederland zal vestigen. Voor een dergelijk geval bepaalt artikel 16 Dienstenrichtlijn dat deze activiteit niet mag worden belemmerd door een vergunningstelsel, tenzij:

a. er geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter vanuit gaat (discriminatieverbod);
b. de eisen gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu (noodzakelijkheid);
c. én het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt (evenredigheid).

In artikel 11 jo. artikel 7 lid 2 van de Model-Afvalstoffenverordening 2003 is bepaald, dat inzamelaars in beginsel slechts huishoudelijk afval mogen inzamelen wanneer zij in bezit zijn van een vergunning. Als we dit vergunningstelsel toetsen op de bovenstaande punten, dan leidt dit tot de volgende conclusies:
Ad 1/a) Er gaat geen discriminerende werking van uit, omdat zowel Nederlandse als buitenlandse dienstverrichters een vergunning moeten aanvragen alvorens zij afval mogen inzamelen. Derhalve zijn buitenlandse dienstverrichters niet in het nadeel ten opzichte van Nederlandse dienstverrichters;

Ad 2/b) In de tweede plaats is het vergunningstelsel gerechtvaardigd vanwege een ‘dwingende reden van algemeen belang’, omdat uit de toelichting blijkt dat zij dient ter bescherming van het milieu en volksgezondheid (artikel 9). Daarmee is de noodzakelijkheid aangetoond (artikel 16);

Ad 3/c) Het vergunningstelsel beoogt een toetsing omdat de uitvoering van de dienst (het inzamelen van afval) aan bepaalde kwaliteitseisen dient te voldoen. Het achteraf toetsen zou ondoelmatig zijn (huisvuil blijft aan straat staan). Toetsing achteraf zou derhalve het milieu en de volksgezondheid juist in gevaar kunnen brengen. Ter zekerheid van de continuering van het ophalen van huishoudelijk afval en het afstemmen van aanbieding en inzameling (tijd en middelen). Een toetsing achteraf is niet wenselijk omdat bij mislopen huisvuil aan de straat blijft staan.

Kortom: omdat is voldaan aan de uitzonderingsgronden van artikel 9 en 16, levert het vergunningvereiste uit de Afvalstoffenverordening 2003 **geen** strijdigheid op met de Dienstenrichtlijn.

In de onderliggende model-Afvalstoffenverordening 2009 is de vergunning vervangen door privaatrechtelijke contracten, dan wel een systeem van melding gecombineerd met algemene regels, waarbij het contract zich beperkt tot verplichting tot continuering en afstemming. Ook dit moet worden aangemerkt als een vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn en bekeken moet worden of het verenigbaar is met de Dienstenrichtlijn. Gezien het voorgaande kan worden geconcludeerd dat privaatrechtelijke contracten, dan wel een systeem van melding gecombineerd met algemene regels gezien de punten eveneens **geen** strijdigheid met de Dienstenrichtlijn opleveren, want dit systeem is eveneens in overeenstemming met het non-discriminatie beginsel, het noodzakelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Stap 3: Vergunningvoorwaarden toetsen aan artikel 10, 14 en 15 Dienstenrichtlijn

Een laatste stap zou zijn om ook de vergunningvoorwaarden te toetsen op strijdigheid met de Dienstenrichtlijn. Op grond van artikel 10 Dienstenrichtlijn moeten vergunningvoorwaarden bijvoorbeeld nondiscriminatoir, ondubbelzinnig en objectief zijn. Daarnaast geeft artikel 14 Dienstenrichtlijn aan welke voorwaarden verboden zijn en bepaalt artikel 15 Dienstenrichtlijn welke eisen aan evaluatie onderworpen kunnen zijn.

Omdat de model-Afvalstoffenverordening 2009 op zichzelf geen voorwaarden bevatten die kunnen worden getoetst, gaat het te ver om hier in dit verband verder over uit te wijden. Voor gemeenten is het echter wel raadzaam om bewust te zijn van het bovenstaande.

HOOFDSTUK 4. TOELICHTING OP DE MODEL-AFVALSTOFFENVERORDENING

§ 4.1 Algemene toelichting

De afvalstoffenverordening heeft betrekking op die bepalingen die worden gesteld voor het beheer van huishoudelijke en andere afvalstoffen. Op grond van artikel 10.23 Wm zijn gemeenten verplicht een afvalstoffenverordening vast te stellenin het belang van de bescherming van het milieu. Artikel 10.24

Wm schrijft de verplichte inhoud van de afvalstoffenverordening voor. Artikel 10.25 Wm somt een aantal onderwerpen op die facultatief in de afvalstoffenverordening kunnen worden opgenomen.

Overige wetgeving
Met betrekking tot de inzameling van afvalstoffen zijn - voor de gemeente en derden - ook andere wetten en verordeningen van belang. Wij noemen de Wet milieubeheer (milieuvergunning), de bouwverordening (bouwvergunning) en de APV (plaatsen voorwerpen op of aan de openbare weg).
Opbouw van de afvalstoffenverordening

Paragraaf 1.	Algemene bepalingen
Paragraaf 2.	Inzameling van huishoudelijke afvalstoffen (regels over inzameldienst, andere inzamelaars en de inzamelstructuur;)
Paragraaf 3.	Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen (regels voor de burger over de aanbieding van huishoudelijke afvalstoffen)
Paragraaf 4.	Inzameling van bedrijfsafvalstoffen
Paragraaf 5.	Zwerfafval
Paragraaf 6.	Overige onderwerpen die de afvalstoffenverordening aangaan
Paragraaf 7.	Slotbepalingen (strafbaarstelling, toezicht en overgangstermijn)

§ 4.2 Artikelsgewijze toelichting
Paragraaf 1. ALGEMENE BEPALINGEN
Artikel 1. Begripsomschrijvingen
Definities uit de Wet milieubeheer (Wm)
In dit artikel zijn alleen die begripsomschrijvingen opgenomen die specifiek zijn voor deze verordening. Relevante begrippen die al in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer (hierna te noemen Wm) zijn omschreven, worden, voorzover bij de omschrijving in de wet wordt aangesloten, niet in dit artikel herhaald. Daarbij gaat het om de volgende begrippen.

Afvalstoffen	Alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.
Doelmatig beheer van afvalstoffen	Zodanig beheer van afvalstoffen dat daarbij rekening wordt gehouden met het geldende afvalbeheersplan, dan wel de voor de vaststelling van het plan geldende bepalingen, dan wel de voorkeursvolgorde aangegeven in artikel 10.4, en de criteria, genoemd in artikel 10.5, eerste lid.
Huishoudelijke afvalstoffen	Afvalstoffen afkomstig uit particuliere huishoudens, behoudens voor zover het ingezamelde bestanddelen van die afvalstoffen betreft, die zijn aangewezen als gevaarlijke afvalstoffen.
Bedrijfsafvalstoffen	Afvalstoffen, niet zijnde huishoudelijke afvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen.
Gevaarlijke afvalstoffen	Bij ministeriële regeling als zodanig aangewezen afvalstoffen, met inachtneming van ter zake voor Nederland verbindende verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.
Afvalbeheersplan	Het afvalbeheersplan, bedoeld in artikel 10.3 Wm (Nb. LAP 2002-2012)
Afvalstoffenverordening	De verordening, bedoeld in artikel 10.23 Wm
Beheer van afvalstoffen	Inzameling, vervoer, nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen.
Nuttige toepassing	De handelingen die zijn genoemd in bijlage II B bij richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen.
Verwijdering	De handelingen die zijn genoemd in bijlage II A bij richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen.

Grof huishoudelijk afval
Het begrip huishoudelijke afvalstoffen omvat ook grof huishoudelijk afval. Onder grof huisafval worden verstaan "huishoudelijke afvalstoffen die te groot en te zwaar zijn om op dezelfde wijze als de andere huishoudelijke afvalstoffen aan de inzameldienst te worden aangeboden".

Straatafval, zwerfafval en illegale dumping
De Wet milieubeheer voorziet niet in een definitie van het begrip zwerfafval. Dit heeft te maken met het feit dat het begrip in de praktijk weinig problemen oplevert, terwijl een juridisch sluitende definitie moeilijk te geven is. In het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) is wel een definitie opgenomen:

"Zwerfafval is afval dat door mensen bewust of onbewust is weggegooid of achtergelaten op plaatsen die daar niet voor bestemd zijn of door indirect toedoen of nalatigheid van mensen op zulke plaatsen terecht is gekomen. Dit afval bestaat voornamelijk uit verpakkingsmateriaal van consumpties (blikjes, flesjes, wikkels, patatbakjes), sigarettenpeuken, kauwgomresten en allerhande gebruiksgoederen als kranten, folders en tissues."

Het verschil tussen straatafval en zwerfafval is dat straatafval, dat niet in een prullenmand wordt achtergelaten, maar in de openbare ruimte terecht komt, zwerfafval wordt.
Onder zwerfafval wordt ook niet verstaan illegale dumping van afval. In tegenstelling tot bij zwerfafval, gaat het bij illegale dumping niet om een of enkele restanten van consumptie, maar om grotere hoe-

veelheden afval (bijvoorbeeld met een volume van ten minste en plastic tas). Bovendien gaat het niet om afval dat uit nalatigheid of gemakzucht wordt achtergelaten of weggegooid. De ontdoener kiest er namelijk zeer bewust voor om het afval niet via de daarvoor geëigende manier af te voeren, maar om het onbeheerd achter te laten in de openbare ruimte. Het kan zowel huishoudelijk als bedrijfsafval zijn. Veel voorkomend illegaal gedumpt afval is huisvuil, tuinafval, fietswrakken, accu's, meubilair en autobanden. Ook het bijplaatsen van afval bij inzamelvoorzieningen valt onder illegale dumping.

b. Inzamelen
Het begrip "inzamelen" is gedefinieerd om uitdrukkelijk vast te leggen dat er sprake is van een brede omschrijving. Hiervoor is gekozen om recht te doen aan het feit dat een gemeentelijke inzamelstructuur steeds meer bestaat uit zowel haal- als brengvoorzieningen op verschillende niveaus. Bovendien maakt een bredere omschrijving van het begrip inzamelen de veelheid van termen uit de vorige modelbepalingen ("aan te bieden of over te dragen", "achterlaten", etc.) overbodig. Wel is een ondergrens aangebracht: voordat sprake kan zijn van inzamelen, dienen de afvalstoffen ter inzameling te worden aangeboden. Voor de omschrijving van het begrip "ter inzameling aanbieden" geldt dezelfde brede invulling met betrekking tot haal- en brengvoorzieningen, nu van de kant van degene die zich van afval wenst te ontdoen.

h. Gebruiker van een perceel
De omschrijving "gebruiker van een perceel" sluit aan bij de begripsomschrijving in de VNG-modelverordening reinigingsheffingen. Deze is opgenomen om te kunnen bepalen dat alleen diegenen die in de gemeente betalen voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, gebruik mogen maken van de inzamelstructuur (zie de toelichting bij artikel 8) en de aangewezen inzameldienst.

Paragraaf 2. INZAMELING VAN HUISHOUDELIJKE AFVALSTOFFEN
Artikel 2. Aanwijzing inzameldienst en andere inzamelaars
Eerste lid: De aanwijzing van de inzameldienst bij uitvoeringsbesluit
De gemeente is op basis van artikel 10.24, eerste lid, onder a, Wm verplicht bij of krachtens de verordening een inzameldienst aan te wijzen voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Hoewel de inzameldienst ook direct in de verordening kan worden aangewezen, is er in de modelverordening voor gekozen de aanwijzing in het uitvoeringsbesluit *[Tegen het uitvoeringsbesluit zoals dat genomen wordt door het college kan bezwaar en beroep worden aangetekend overeenkomstig de Awb.]* op te nemen. Indien de inzameldienst wordt gewijzigd hoeft slechts het besluit te worden aangepast en niet de hele verordening.

Tweede lid: De aanwijzing van andere inzamelaars
De brede grondslag van de afvalstoffenverordening ten aanzien van huishoudelijk afval is vastgelegd in artikel 10.24, tweede lid, Wm. Op basis hiervan kunnen regels worden gesteld voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. Zoals de Memorie van Toelichting stelt, gaat het hierbij vooral om de inzameling van bestanddelen van het huishoudelijk afval door anderen dan de inzameldienst.

Tweede lid: Detaillisten/reparatiebedrijven
De aanwijzing op grond van het tweede lid van dit artikel kan ook worden gebruikt om detaillisten die bijvoorbeeld batterijen van particulieren inzamelen, op hun verzoek aan te merken als inzamelpunt. In het kader van de aanwijzing als inzamelpunt kunnen nadere afspraken worden gemaakt met de inzamelende persoon of instantie over bijvoorbeeld de wijze van inzameling, opslag en de afgifte aan de gemeente, monitoring, etc.
Indien detaillisten en/of reparatiebedrijven in een AMvB, of ministeriële regeling zijn aangewezen als inzamelende instantie is de gemeente niet bevoegd daarover nadere regels te stellen. Dit betekent dat detaillisten en/of reparatiebedrijven geen aanwijzing van de gemeente nodig hebben om huishoudelijke apparaten in te nemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur.

Europese aanbesteding
Wanneer een gemeentelijke overheid een opdracht te vergeven heeft, kan zij in aanraking komen met aanbestedingsregelgeving (zowel Europees als nationaal). De belangrijkste wetgeving op het gebied van aanbesteden wordt gevormd door de twee Europese aanbestedingsrichtlijnen: de richtlijn voor werken, leveringen en diensten *[Richtlijn 2004/18/EG]* en de richtlijn voor de nutsectoren water, energie, transport en posterijen *[Richtlijn 2004/17/EG]*.

Deze richtlijnen zijn geïmplementeerd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Boa) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass). Momenteel ligt er een wetsvoorstel voor een Nederlandse aanbestedingswet bij de Eerste Kamer.

Aanbesteden betreft een vorm van inkopen. De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn onder andere opgesteld om binnen de Europese Unie en ten behoeve van het tot stand komen van een interne markt, de vrije, eerlijke concurrentie te stimuleren. Daarnaast zou een goede toepassing van de richtlijnen opdrachtgevers moeten brengen tot een professioneler inkoopproces, waarbij integriteit van het bestuur, transparantie en het verkrijgen van het beste product tegen de voordeligste prijs (besparingen én efficiëntie derhalve) hoog in het vaandel staan. In de praktijk betekent toepassing van de richtlijnen, dat - voordat gemeenten contracten sluiten voor de uitvoering van (bouw)werken, voor leveringen of voor dienstverlening aan de gemeente - moet worden bekeken of de desbetreffende opdracht volgens een Europese procedure dient te worden aanbesteed.

De Europese aanbestedingsregels kunnen bij het inzamelen van afval in een gemeente van toepassing zijn op de aanschaf van middelen zoals (ondergrondse) afvalcontainers, inzamelvoertuigen en minicontainers. Ook het uitbesteden aan de inzameldienst dient in vrijwel alle gevallen Europees te gebeuren. Uitzondering hierop is de inzameldienst die volledig eigendom is van de overheid (of in volledig eigendom van meerdere overheden). Volgens de Europese aanbestedingsregels moet er bij een aanbesteding een medecontractant zijn die juridisch wordt onderscheiden van de aanbestedende dienst. Deze ontbreekt wanneer de aanbestedende dienst de dienst zelf verricht, bijvoorbeeld wanneer een gemeente een eigen interne dienst bepaalde opdrachten geeft. In een dergelijk geval is er sprake van inbesteden. De aanbestedingsregels zijn dan niet van toepassing en de gemeente kan de interne dienst de opdracht zonder meer gunnen. Inbesteden is slechts mogelijk onder zeer strikte voorwaarden, die nader zijn uitgewerkt in de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie. [Zie ondermeer HvJ EG 18 november 1999, C-107/98 (Teckal-arrest), HvJ EG 11 januari 2005, zaak C-26/03 (Stadt Halle), HvJ EG 13 oktober 2005, C-458/03 (Parking Brixen).]

Voor overige vragen over aanbesteden wordt verwezen naar de website van Europa Decentraal: www.europadecentraal.nl.

Derde lid: Voorschriften en beperkingen
De tekst van dit artikel sluit aan bij artikel 1.4 model-APV: Voorschriften en beperkingen. Deze voorschriften en beperkingen worden vervolgens nader gespecificeerd in het uitvoeringsbesluit. De voorschriften en beperkingen kunnen voortvloeien uit het gemeentelijk afvalbeleidsplan.

Belang van de bescherming van het milieu
De gemeenteraad stelt op grond van artikel 10.23, eerste lid, Wm in het belang van de bescherming van het milieu een afvalstoffenverordening vast. De voorschriften of beperkingen die krachtens de afvalstoffenverordening aan de inzameling kunnen worden verbonden, beogen dus het belang van het milieu te beschermen.
De memorie van toelichting zegt over artikel 10.23, eerste lid, Wm nog het volgende: *"De gemeenten zijn gehouden om een afvalstoffenverordening vast te stellen. De regels worden vastgesteld in het belang van het milieu. Dat is ruimer dan de doelmatige verwijdering van afvalstoffen. Ook regels die beogen de milieuaspecten van handelingen met afvalstoffen te beperken, zijn daardoor mogelijk. Men denke aan een verbod om ter voorkoming van (geluids-)overlast afvalstoffen in te zamelen voor zeven uur 's ochtends."*

Artikel 3. Afzonderlijke inzameling
Eerste lid: Landelijk afvalbeheersplan
Artikel 10.14 Wm bepaalt dat bestuursorganen, bij de uitoefening van hun bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen, rekening dienen te houden met het geldende afvalbeheersplan. Hieruit volgt dat bij het vaststellen of wijzigen van de afvalstoffenverordening rekening dient te worden gehouden met het LAP. In de opsomming in het eerste lid van dit artikel is daarom aangesloten bij het Landelijk afvalbeheersplan (LAP).

Het LAP benoemt in hoofdstuk 14 van deel 1 Beleidskader de volgende door de consument te scheiden afvalstoffen: groente-, fruit- en tuinafval, papier en karton, glas, textiel, elektrische en elektronische apparatuur, klein chemisch afval, en componenten van grof huishoudelijk afval (grof tuinafval, huishoudelijk bouw- en sloopafval, waaronder verduurzaamd hout).

Als gevolg van de raamovereenkomst verpakkingen zal in het LAP-2 een zorgplicht voor gemeenten voor de inzameling van kunststofverpakkingen worden opgenomen. Deze modelverordening houdt met deze wijziging van het LAP al rekening. Indien er gekozen wordt voor inzameling en nascheiding dan komt sub e te vervallen.

Eerste lid: Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur en Besluit Beheer Batterijen
Ten slotte verplichten de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur en het Besluit Beheer Batterijen gemeenten tot de gescheiden inzameling van elektrische en elektronische apparatuur respectievelijk batterijen, afkomstig van huishoudens.

Eerste lid: Aanvulling lijst met andere categorieën
De lijst genoemd in artikel 3 kan naar behoefte met andere categorieën worden uitgebreid. De grondslag hiervoor is te vinden in artikel 10.21, derde lid, Wm, waarin gesteld wordt dat de raad kan besluiten tot het afzonderlijk inzamelen van andere bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld ijzer of autobanden.

Eerste lid: Afstemming met artikel 9 Afzonderlijk ter inzameling aanbieden
In artikel 9 is een verbod opgenomen om opgesomde categorieën anders dan afzonderlijk ter inzameling aan te bieden.

Eerste lid, sub a: GFT-afval
Artikel 10.21 tweede lid, Wm verplicht gemeenten in ieder geval tot de afzonderlijke inzameling van groente-, fruit- en tuinafval (GFT-afval). Het Landelijk afvalbeheersplan (LAP) gaat er in ieder geval van uit dat GFT-afval apart wordt ingezameld. Ook het ministerie van VROM houdt vast aan een verplichte GFT-inzameling.

Desondanks is afwijking van deze verplichting mogelijk in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen, bijvoorbeeld om redenen van de GFT-kwaliteit, kostenniveau of de milieuhygiëne. Op grond van artikel 10.26, eerste lid, onder c, Wm kan bij verordening worden bepaald dat in een deel van het grondgebied geen huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld.

Zie voor de vrijstellingsmogelijkheden voor het inzamelen van GFT-afval tevens § 2.3.2.

Eerste lid, sub f: Uitspraak Raad van State over textiel
Textiel is een afvalstof in de zin van artikel 1.1, eerste lid, Wm. Dit blijkt uit een uitspraak (voorlopige voorziening) van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS 28 januari 2003, 200206958/1).

Het Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland (IOR) had een inzamelvergunning voor textiel verleend aan een charitatieve instelling. Het bestuur van het IOR besloot uit oogpunt van doelmatigheid de inzameling van textiel zelf ter hand te nemen en de samenwerking met de charitatieve instelling te beëindigen. In een voorlopige voorziening bij de Raad van State werd door de instelling betoogd dat er geen sprake was van een afvalstof, omdat het textiel met het oogmerk op hergebruik werd ingeleverd en ingezameld.

De Raad van State oordeelde echter anders. Het ingezamelde textiel (draagbare en niet-draagbare kleding, lakens, dekens, grote lappen stof en gordijnen) is aan te merken als een huishoudelijke afvalstof, omdat de aangeboden kleding kennelijk ongesorteerd wordt aangeboden en daarom nog een sorteerbewerking moet ondergaan. Een deel van de ingezamelde textiel kan namelijk gebruikt worden overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming, een deel is slechts geschikt voor een ander gebruik en een deel is onbruikbaar.

De Raad van State verwijst ook naar een uitspraak van het Hof van Justitie, waarin werd geoordeeld dat het toepassingsgebied van het begrip afvalstof afhangt van de term "zich ontdoen van". In de genoemde feiten ligt volgens de Raad van State een aanwijzing besloten dat de huishoudens zich van het textiel hebben willen ontdoen, voornemens zijn zich daarvan te ontdoen of zich daarvan moeten ontdoen. De inzameling is daarom primair een verantwoordelijkheid van de lokale gemeente.

De genoemde uitspraak betreft een voorlopige voorziening. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de voorgestelde lijn echter voortgezet in latere uitspraken; zie bijvoorbeeld ABRS 17 december 2003, JM 2004/41, 200302669/1 en ABRS 24 februari 2006, LJN: AV2954, 200600642/1.

Voor de afvalstoffenverordening heeft de uitspraak van de Raad van State de volgende consequentie. Het is niet aannemelijk dat een burger zijn textiel gesorteerd kan aanbieden. Immers deze kan niet weten voor welke bestemming hij bijvoorbeeld lappen of kleren aanbiedt (hergebruik, poetslap of onbruikbaar). Een sorteerbewerking lijkt hierdoor altijd noodzakelijk. Gesteld kan worden dat de gemeente op grond van artikel 10.21 Wm een zorgplicht heeft voor de inzameling van textiel. Dat betekent overigens niet dat de gemeente deze inzameling zelf ter hand moet nemen. De gemeente kan op grond van artikel 2, tweede lid, van deze afvalstoffenverordening besluiten andere inzamelaars dan de inzameldienst aan te wijzen die met de inzameling van textiel zijn belast.

Uitvoeringsbesluit op grond van het tweede lid
Het vastleggen van een omschrijving van de verschillende categorieën huishoudelijke afvalstoffen is van belang om te kunnen ingrijpen bij vervuiling van de fracties vanwege verkeerd aanbiedgedrag. Een te zeer vervuilde fractie kan leiden tot kostentoerekening voor de verwijdering door de be- of verwerker aan de gemeente, en in het uiterste geval tot weigering van de ingezamelde fractie.

Het verdient in dat verband aanbeveling om in het besluit ook een "welles-nietes"-lijst op te nemen, waarin is aangegeven welke componenten de betreffende afvalcategorie omvat en welke daartoe juist niet behoren (zie bijvoorbeeld de welles-nietes-lijsten in de VNG-handreiking Gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen en in het GFT-boekje van het voormalige Afval Overleg Orgaan).

Artikel 4. Inzamelmiddelen en -voorzieningen
Eerste lid
In dit artikel worden de niveaus van inzameling aangegeven. Hiermee wordt recht gedaan aan de vervaging van het onderscheid tussen huis-aan-huisinzameling en inzameling via brengvoorzieningen op verschillende niveaus.

Eerste lid, onder a: Inzameling bij elk perceel (haalsysteem)
Op grond van artikel 10.21, eerste lid, Wm is de gemeente verplicht tot het wekelijks inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel. Op grond van artikel 10.21, tweede lid, Wm wordt daarbij in ieder geval groente-, fruit- en tuinafval afzonderlijk ingezameld, tenzij daar in het kader van doelmatig beheer van mag worden afgeweken (zie de toelichting op artikel 3 van deze verordening).

De inzameling bij elk perceel is individueel en vindt plaats bij elke woning via een haalsysteem. De bewoners maken gebruik van individuele inzamelmiddelen, zoals vuilniszakken of minicontainers.

Eerste lid, onder a: Inzameling bij hoogbouw
Voor het bewaren en aanbieden van huishoudelijk afval kan van gemeentewege eventueel een bewaar- of inzamelmiddel worden verstrekt. De inzamelmiddelen worden buitengezet op de dag van inzameling. Bij hoogbouw kunnen inpandige inzamelvoorzieningen worden getroffen, zoals stortkokers of containers. Benadrukt moet worden dat een of meer inzamelvoorzieningen bij één flat, moet worden gezien als inzameling bij elk perceel.

Eerste lid, onder b: Inzameling nabij elk perceel (brengsysteem)
In afwijking van artikel 10.21 Wm kan de raad op grond van artikel 10.26 eerste lid, onder a, Wm bij verordening besluiten dat - in plaats van bij elk perceel - nabij elk perceel wordt ingezameld. Zoals reeds in § 2.3.1 uiteengezet is, in het kader van het VROM-project "herijking regelgeving" (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 XI, nr 7), voorgesteld de Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel in te trekken. Uit het oogpunt van decentralisatie is het dan niet noodzakelijk om te bepalen binnen welke maximale afstand van de perceelgrens de gemeente moet zorgdragen voor de inzameling van huishoudelijk afval, indien het inzameling nabij elk perceel betreft. De gemeente heeft hierin haar eigen beleidsvrijheid. Indien het wetsvoorstel, dat eind 2007 naar de Raad van State is gestuurd, doorgang zal vinden, zal de regeling vervallen en krijgen gemeenten de vrijheid om invulling te geven aan de inzameling nabij elk perceel. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de criteria uit de ministeriele regeling te blijven gebruiken of gezien hun eigen specifieke omstandigheden andere criteria vastleggen.

Voor de inzameling nabij elk perceel wordt gebruik gemaakt van collectieve inzamelmiddelen, dit zijn brengsystemen waar een groep huishoudens gezamenlijk gebruik van maakt. Huishoudelijk afval wordt dus niet bij elk perceel - bij elke woning - opgehaald, maar vanaf een centraal punt bij voor meerdere huishoudens gezamenlijk. De huishoudens beschikken over individuele bewaarmiddelen en moeten deze brengen naar de plaats waar het collectieve inzamelmiddel staat opgesteld.

Inzameling nabij elk perceel: clusterplaatsen en inzamelvoorzieningen
Inzameling nabij elk perceel plaatsvinden via clusterplaatsen en via inzamelcontainers nabij elk perceel. Een inzamelcontainer kan boven- of ondergronds zijn.

Een clusterplaats is een plaats waar de burger het inzamelmiddel op de dag van ophalen naar toe brengt. Voorbeelden van clusterplaatsen zijn: een parkje, een pleintje, een parkeerplaats waar op de dag van inzameling niet mag worden geparkeerd of een centrale plaats op de stoep.

Voor beide vormen van collectieve inzameling geldt dat de inzameling laagdrempelig moet zijn. Voor de clusterplaats geldt dat dit het geval is als de afstand tussen perceel en clusterplaats niet meer is dan 75 meter, waarbij de raad in bijzondere gevallen maximaal 125 meter kan toestaan.

Voor de inzamelvoorzieningen geldt hetzelfde, echter aangevuld met een aantal extra eisen. Deze eisen zijn: de inzamelvoorziening is voor een ieder goed bereikbaar en toegankelijk, de afvalstoffen kunnen eenvoudig worden achtergelaten en er wordt tussen clusterplaatsen en overige inzamelwijzen nabij elk perceel (de zogenaamde inzamelvoorzieningen) gelegenheid gegeven om ten minste 12 aaneengesloten uren per week huishoudelijke afvalstoffen aan te bieden.

Handreiking inzamelen bij/nabij elk perceel

Naar aanleiding van deze regeling heeft de VNG de "Handreiking inzamelen bij/nabij elk perceel" opgesteld, die in 1999 verschenen is (ISBN 90 322 7344 2). Deze handreiking gaat in op de keuze tussen bij en nabij elk perceel inzamelen en beoogt het bieden van een afwegingskader van alle lokale belangen. Uitgegaan wordt van een gelijkwaardigheid van beide inzamelwijzen.

Eerste lid, onder c: Inzamelvoorziening op wijkniveau

Bij inzamelvoorzieningen op wijkniveau kan in de eerste plaats worden gedacht aan glasbakken, textielbakken, en dergelijke. Dit zijn permanent aanwezige voorzieningen. De voorzieningen op wijkniveau kunnen ook mobiel of niet permanent aanwezig zijn. Voorbeelden van dergelijke mobiele voorzieningen zijn de chemokar en "afvaleilanden" die gedurende een bepaalde periode in de wijk aanwezig zijn. Het gebruik van de wijkvoorzieningen is niet beperkt tot de gebruikers van een bepaalde groep percelen. In het belang van de doelmatige verwijdering van kca, glas, oud papier en karton en textiel kan de gemeente bepalen dat dit afval dient te worden gebracht naar een door de gemeente aangewezen plaats.

Uitvoeringsbesluit op grond van het tweede lid

Het college kan bij uitvoeringsbesluit voor iedere gebruiker van een perceel per categorie huishoudelijke afvalstoffen aanwijzen via welk(e) inzamelmiddel of -voorziening wordt ingezameld. De inzamelmiddelen kunnen van gemeentewege worden verstrekt of geplaatst, of moeten door de burger zelf worden aangeschaft.

Bij dit uitvoeringsbesluit kan worden gedacht aan een overzicht van de gemeente, waarop is aangegeven waar ingezameld wordt via inzamelmiddelen voor de gebruiker van een perceel, dan wel via inzamelvoorzieningen voor een groep gebruikers van percelen. Wat betreft de inzamelvoorzieningen op wijkniveau (zoals glasbakken) en de brengdepots kan eventueel worden volstaan met het aanwijzen van de categorie van huishoudelijk afval waarvoor de voorziening is bestemd (dit kan bijvoorbeeld door het aanbrengen van een pictogram op de container). Het opstellen van een dergelijk overzicht is bewerkelijker naarmate de variatie in inzamelmiddelen en -voorzieningen tussen gebruikers groter is.

Specifieke aanwijzing van de groep gebruikers van percelen die hun afvalstoffen via een bepaalde inzamelvoorziening mogen (of moeten) aanbieden, kan van belang zijn om tegen te gaan dat ook inwoners uit andere delen van de gemeente gebruik maken van de inzamelvoorziening, met als gevolg bijvoorbeeld een (vroegtijdig) overvolle container.

Het aanwijzen van een groep gebruikers is noodzakelijk indien de afvalstoffenheffing binnen de gemeente wordt gedifferentieerd naar het aanbod van afval.

Eisen aan het inzamelmiddel

Wanneer het inzamelmiddel niet door de gemeente wordt verstrekt, kan worden vereist dat het inzamelmiddel aan bepaalde normen voldoet. Ook kan via deze bepaling worden geregeld dat alleen huisvuilzakken met een gepatenteerde gemeentelijke opdruk mogen worden gebruikt indien wordt gewerkt met een systeem van dure zakken als vorm van tariefdifferentiatie. Voor bepaalde categorieën huishoudelijke afvalstoffen (bijvoorbeeld asbest) kunnen specifieke eisen aan het inzamelmiddel worden gesteld.

Artikel 5. Frequentie van inzamelen

Wekelijkse inzamelfrequentie

De gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval en groente-, fruit- en tuinafval bij elk perceel is op grond van artikel 10.21, eerste lid, respectievelijk tweede lid, Wm gesteld op ten minste eenmaal per week. Artikel 10.21, eerste lid, Wm bepaalt dat de gemeente, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten, er voor zorg draagt dat ten minste eenmaal per week de huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan. Op grond van artikel 10.21, tweede lid, Wm wordt daarbij in ieder geval groente-, fruit- en tuinafval afzonderlijk ingezameld.

De wekelijkse inzamelplicht bij elk perceel geldt uitdrukkelijk niet voor grove huishoudelijke afvalstoffen (zie ook artikel 10.21, eerste lid, Wm). Wel geldt voor deze categorie huishoudelijke afvalstoffen op grond van artikel 10.22, eerste lid, onder a en b, Wm een zorgplicht.

Eerste lid
Het eerste lid is een uitwerking van artikel 10.26, eerste lid, onder b, Wm, dat de mogelijkheid biedt om af te wijken van de wekelijkse inzamelfrequentie van huishoudelijk afval en groente-, fruit- en tuinafval. Huishoudelijke afvalstoffen mogen - in het belang van een doelmatig beheer - worden ingezameld met een bij de verordening aangegeven regelmaat.

In dit lid is vastgelegd met welke frequentie de huishoudelijke afvalstoffen bij elk perceel worden ingezameld.

Indien de raad besluit tot afwijking van de wekelijkse inzamelfrequentie, is de raad verplicht om de inspraakverordening toe te passen (zie artikel 10.26, tweede lid, Wm). Daarnaast is het college verplicht om de inspecteur op de hoogte te stellen van het voornemen tot dit besluit (zie artikel 10.26, derde lid, Wm. Nota bene: het wetsvoorstel waarin het derde lid van artikel 10.26 Wm wordt geschrapt is eind 2007 naar de Raad van State gestuurd.)

Tweede lid
Het tweede lid is een uitwerking van artikel 10.26, eerste lid, onder a, Wm, dat de mogelijkheid biedt om - in het belang van een doelmatig beheer - huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel in te zamelen. Zie voor een uitgebreide toelichting voor de inzameling nabij elk perceel de toelichting onder artikel 4.

Op grond van het tweede lid wordt de frequentie van inzameling van huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel geregeld. Dit is vooral van belang voor de zogenaamde clusterplaatsen.

Derde lid
Het derde lid kan worden gebruikt om een afwijking van de inzamelfrequentie in een deel van de gemeente vast te leggen.

Vierde tot en met zesde lid
Het vierde tot en met het vijfde lid regelt hetzelfde als het eerste tot en met het vierde lid, maar dan voor groente-, fruit- en tuinafval. Indien wordt besloten GFT-afval in een deel van de gemeente niet gescheiden in te zamelen, dient dit het uitvoeringsbesluit behorende bij het zevende lid geregeld te worden.

Zevende lid
Het college kan op basis van het zevende lid de frequentie van inzameling bij elk perceel bepalen van andere categorieën huishoudelijke afvalstoffen dan huishoudelijk restafval en groente-, fruit- en tuinafval. Dit artikel heeft alleen betrekking op de categorieën huishoudelijke afvalstoffen die afzonderlijk bij elk perceel worden ingezameld en is beperkt tot het regelen van de frequentie van inzamelen. De dagen en tijden waarop huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling kunnen worden aangeboden, kunnen worden geregeld op basis van artikel 11 van deze verordening.

Verplichting gemeente bij afwijking van de inzamelfrequentie genoemd in artikel 10.21 Wm

Indien de gemeente op grond van artikel 10.26 onder a, b en c, Wm bij verordening afwijkt van de inzamelfrequentie genoemd in artikel 10.21 Wm, is zij op grond van artikel 10.27 Wm verplicht om op ten minste één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, in voldoende mate gelegenheid te bieden om huishoudelijke afvalstoffen achter te laten.

Artikel 6. Inzamelverbod huishoudelijke afvalstoffen behoudens aanwijzing
De inzameling
Gemeenten zijn belast met de zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Zij hebben daarmee ook het recht om te bepalen dat het verboden is aan andere dan de door het college aangewezen inzameldienst en instanties om huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen.

Tweede lid
In dit kader is de brede omschrijving die in artikel 1 is gegeven van het begrip inzamelen van belang. Ook het innemen van huishoudelijke afvalstoffen in de winkel valt hieronder. Wanneer de gemeente deze serviceverlening op prijs stelt, kunnen de betreffende winkels op grond van artikel 2, tweede lid, door het college worden aangewezen als inzamelende persoon of instantie.

Derde lid
Het derde lid is nodig omdat het inzamelverbod behoudens aanwijzing niet mag gelden voor personen of instanties die bij AMvB of ministeriële regeling in het kader van producentenverantwoordelijkheid een inzamelplicht hebben gekregen.

Paragraaf 3. TER INZAMELING AANBIEDEN VAN HUISHOUDELIJKE AFVALSTOFFEN

Artikel 7. Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan anderen
Burgers mogen hun afvalstoffen alleen aanbieden aan de krachtens in het eerste lid van artikel 2 aangewezen inzameldienst, andere inzamelaars die zijn aangewezen krachtens het tweede lid van artikel 2 en personen of instanties die in het kader van producentenverantwoordelijkheid bij AMvB of ministeriële regeling een inzamelplicht hebben (zie de toelichting bij artikel 2 en artikel 6). In dit geval mag de burger zijn huishoudelijke afvalstoffen, zoals elektrische en elektronische apparatuur, ook aan deze personen of instanties aanbieden.

Artikel 8. Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen door anderen dan de gebruikers van percelen
Dit artikel bepaalt dat alleen diegenen die binnen de gemeente afvalstoffenheffing betalen, huishoudelijke afvalstoffen mogen aanbieden. Achtergrond van dit artikel is de toename in het illegaal aanbieden van afvalstoffen door inwoners van andere gemeenten (afvaltoerisme) of door bedrijven van binnen en buiten de eigen gemeente, die op deze manier de kosten van de verwijdering van hun afvalstoffen willen ontlopen.

Een aantal gemeenten heeft een apart artikel in hun afvalstoffenverordening opgenomen om afvaltoerisme tegen te gaan. Deze zou als volgt kunnen luiden: *"Het is aan personen, die geen woon- of verblijfplaats in de gemeente ... hebben, verboden huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling aan te bieden of achter te laten."*

De keuze voor de formulering "anderen dan de gebruikers van ..." is gekoppeld aan de Verordening reinigingsrechten. Overigens is het natuurlijk niet de bedoeling om te verbieden dat degene die de heffing betaalt zijn afvalstoffen door iemand anders laat aanbieden namens hem.

Recreatiewoningen
Geldt er een zorgplicht voor de gemeente voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen bij recreatiewoningen? Er zijn twee situaties mogelijk. In de eerste plaats kan een recreatiewoning deel uitmaken van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Er is sprake van een inrichting zodra er een technische, organisatorische of functionele samenhang is. Dit is bijvoorbeeld zo wanneer het gaat om een recreatiepark of als er voor de recreatiewoningen veel gezamenlijk is geregeld. Bij recreatiewoningen die vaak worden verhuurd is gauw sprake van een organisatorische samenhang. Indien er gezamenlijke technische voorzieningen zijn (bijvoorbeeld gastanks of warmwatervoorzieningen) is er ook al gauw sprake van een inrichting. Vrijkomend afval moet dan worden gezien als bedrijfsafval. De verantwoordelijkheid voor de verwijdering van bedrijfsafval ligt in dat geval bij de houder van de inrichting. De regels die hiervoor gelden, staan in het Activiteitenbesluit.

Maken de recreatiewoningen geen onderdeel uit van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, dan is het vrijkomende afval huishoudelijk afval. Van belang is vervolgens de vraag of er op het perceel geregeld huishoudelijke afvalstoffen vrijkomen. Artikel 10.22, eerste lid, Wm verklaart de zorgplicht van de gemeente namelijk van toepassing indien er op een perceel geregeld huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan. Daartegenover staat dat de gemeente in dat geval ook een afvalstoffenheffing kan heffen. Omgekeerd geldt ook hetzelfde. Ontstaan er op een perceel niet geregeld huishoudelijke afvalstoffen, dan geldt de zorgplicht van de gemeente niet en kan eveneens geen afvalstoffenheffing worden geheven.

In sommige gevallen kan de inzameling van huishoudelijk afval niet doelmatig zijn, bijvoorbeeld wanneer de recreatiewoningen vrijwel onbereikbaar zijn. In dat geval kan de raad op grond van artikel 10.26, eerste lid, onder b en c, Wm beslissen dat op een deel van het grondgebied niet of met een andere regelmaat wordt ingezameld (zie ook artikel 10.26, tweede en derde lid, Wm en artikel 10.27 Wm).

Artikel 9. Afzonderlijk ter inzameling aanbieden

GFT-afval
Afwijking van de wettelijke inzamelplicht van groente-, fruit- en tuinafval is mogelijk in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen, bijvoorbeeld om redenen van de GFT-kwaliteit, kostenniveau of de milieuhygiëne. Op grond van artikel 10.26, eerste lid, onder c, Wm kan bij verordening worden bepaald dat in een deel van het grondgebied geen huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld. In dit geval is de inspraakverordening van toepassing en stelt het college de inspecteur op de hoogte van het voornemen. Zie ook de toelichting op artikel 3.

Afstemming met artikel 3: Afzonderlijke inzameling
In artikel 3 is een opsomming opgenomen van de categorieën huishoudelijke afvalstoffen die afzonderlijk worden ingezameld. Artikel 9 houdt een verbod in voor de burger.

Ongeadresseerd reclamedrukwerk
Om het afzonderlijk ter inzameling aanbieden van oud papier te bevorderen, hebben een aantal gemeenten hierover een artikel in hun afvalstoffenverordening opgenomen. Een voorbeeld hiervan:
"Het is verboden ongeadresseerd reclamedrukwerk te bezorgen of te laten bezorgen bij een woning, bedrijf of woonschip, indien de bewoner ervan of gebruiker ervan duidelijk kenbaar heeft gemaakt (op een door het college vastgestelde wijze) geen prijs te stellen op het ontvangen van ongeadresseerd reclamedrukwerk."

Vierde lid
Het vierde lid is nodig, omdat het verbod op het aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan een ander dan de inzameldienst of andere inzamelaars niet mag gelden voor het aanbieden van afval aan personen of instanties die bij AMvB of ministeriële regeling in het kader van producentenverantwoordelijkheid een inzamelplicht hebben gekregen.

Artikel 10. Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen
Wettelijke plicht brengdepots
Op grond van artikel 10.27 Wm is een gemeente in een aantal gevallen verplicht om op tenminste één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente (of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt) een brengdepot te realiseren.

Het gaat om de gevallen waarin de raad op grond van artikel 10.26, eerste lid, onder a, b en c, Wm afwijkt van artikel 10.21 Wm: inzameling nabij elk perceel, inzameling met een bij verordening aangegeven regelmaat en uitsluiting van inzameling op een deel van het grondgebied van de gemeente.

Eerste lid
Het eerste lid betreft het verbod om huishoudelijke afvalstoffen anders aan te bieden dan via het aangewezen inzamelmiddel of de inzamelvoorziening.

Bij inzamelmiddelen voor de gebruiker van een perceel kan worden gedacht aan vaste inzamelmiddelen, zoals minicontainers, afvalemmers, kratjes, kca-boxen en dergelijke, maar ook aan huisvuilzakken of plastic folie waarin asbesthoudend afval moet worden verpakt. De inzamelmiddelen kunnen al dan niet van gemeentewege worden verstrekt.

Tweede lid
Het tweede lid betreft het verbod om categorieën huishoudelijke afvalstoffen anders aan te bieden dan via het aangewezen inzamelmiddel of de aangewezen inzamelvoorziening.

Vijfde lid
De mogelijkheid om huishoudelijke afvalstoffen te kunnen aanbieden zonder inzamelmiddel of -voorziening (bij het perceel of op een ander inzamelniveau) is vooral van belang voor grof huisvuil of grof tuinafval.

Uitvoeringsbesluiten
Artikel 10 biedt de basis tot het stellen van diverse regels die relevant zijn voor het inzamelen van huishoudelijk afval. Deze regels kunnen bijv. betrekking hebben op:
- maximale gewicht
- maximaal aantal aan te bieden inzamelmiddelen
- voorwaarden voor gebruik van inzamelmiddelen
- eisen aan inzamelmiddel
- regels voor het gebruik van inzamelvoorzieningen op wijkniveau
- regels ten aanzien van het aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen bij het brengdepot op lokaal of regionaal niveau

In het onderstaande wordt (niet uitputtend) aangegeven welke regels door het college kunnen worden gesteld.

Uitvoeringsbesluiten
Derde lid: Voorwaarden waaronder het inzamelmiddel wordt verstrekt

Op grond van dit lid kan het college regels stellen over voorwaarden waaronder het inzamelmiddel wordt verstrekt. Gedacht kan worden aan de juridische basis van de verstrekking (bijvoorbeeld bruikleenovereenkomst), regels in geval van verhuizing van een gebruiker van een perceel, aansprakelijkheid voor de schade of verdwijning van het verstrekte inzamelmiddel.

Derde lid: Gebruik en reiniging van het verstrekte inzamelmiddel
Met betrekking tot het gebruik van vaste inzamelmiddelen kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld rond het aanbrengen van veranderingen aan de container. Dit kan in het bijzonder relevant zijn wanneer de gemeente ook met herkenningssystemen voor individuele containers werkt. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verbod op het deponeren van hete vloeistoffen in de container. Bepaald kan worden dat het inzamelmiddel in het belang van de doelmatige verwijdering (voorkomen dat afval in de container blijft plakken) regelmatig wordt gereinigd. De burger kan dit eventueel uitbesteden, maar blijft zelf verantwoordelijk voor de naleving van de regels gesteld krachtens de verordening

Vierde lid: Plaats van aanbieden
Bepaald kan worden dat het inzamelmiddel op de krachtens artikel 11 vastgestelde inzameldag langs de inzamelroute op de weg kan worden geplaatst, eventueel uit te breiden met nadere aanwijzingen voor een specifiek verzamelpunt voor het plaatsen van de inzamelmiddelen. Dit kan gebeuren vanuit oogpunt van verkeersveiligheid, maar bijvoorbeeld ook om redenen van doelmatige inzameling en arbeidsbelasting. In artikel 10.26 Wm is hiervoor uitdrukkelijk de bevoegdheid gecreëerd.

Voorgeschreven kan worden dat bepaalde categorieën huishoudelijke afvalstoffen (met name klein chemisch afval) niet op de weg mogen worden geplaatst, maar persoonlijk moeten worden aangeboden aan de inzamelaar. Verder kan worden bepaald dat het inzamelmiddel zodanig op de weg moet worden geplaatst dat het voetgangers- en overige verkeer niet wordt gehinderd of in de doorgang wordt belemmerd en gevaar of schade wordt voorkomen.

Vierde lid: Wijze van aanbieden.
Gedacht kan worden aan de volgende regels:
- het inzamelmiddel dient goed gesloten te zijn;
- er mag geen sprake zijn van uitsteeksels, die kunnen leiden tot verwondingen of het scheuren van de huisvuilzak.

Vierde lid: Maximaal gewicht en maximaal aantal inzamelmiddelen per keer.
Het maximaal toelaatbare gewicht zal onder meer samenhangen met de wijze van inzameling, de toelaatbare arbeidsbelasting van de huisvuilbeladers, het gebruikte inzamelvoertuig. Behalve een beperking aan het gewicht per inzamelmiddel kan ook een beperking worden opgelegd naar aantal inzamelmiddelen dat per keer mag worden aangeboden. Er kan op dit punt een koppeling worden gelegd met de tarieven in de belastingverordening. Overigens moet daarbij wel worden gelet op de handhaafbaarheid van de bepaling.

Vierde lid: Regels ten aanzien van het gebruik van inzamelvoorzieningen
Regels die door het college kunnen worden gesteld ten aanzien van inzamelvoorzieningen omtrent de wijze van aanbieding zijn bijvoorbeeld:
- de afvalstoffen dienen in een goed gesloten zak in de verzamelcontainer te worden gedeponeerd;
- de inzamelvoorziening dient na gebruik goed te worden gesloten;
- het is verboden afvalstoffen naast de verzamelcontainer te plaatsen
- het al dan niet mogen gebruiken van zakken voor groente-, fruit- en tuinafval.

Vierde lid: Brengdepot
Met de term "brengdepots" wordt gedoeld op bemande voorzieningen op lokaal of regionaal niveau waar meerdere afvalcomponenten heen kunnen worden gebracht. Wanneer het een brengdepot op regionaal niveau betreft, zal de vaststelling van de wijze waarop afvalstoffen bij het depot kunnen worden aangeboden, vaak overgedragen zijn aan het bestuur van de regio. De bepalingen in het uitvoeringsbesluit zullen daarop moeten worden aangepast.

Vijfde Lid: Inzamelen zonder inzamelmiddel
Ten aanzien van die componenten kan bepaald worden dat deze bijvoorbeeld gebundeld dienen te worden aangeboden. Ook kan worden gedacht aan de inzameling van oud papier en karton, gebundeld of in kartonnen dozen.

Artikel 11. Dagen en tijden voor het ter inzameling aanbieden
Uitvoeringsbesluit op grond van het eerste lid

Bij het vaststellen van de dagen en tijden kan in het besluit van het college een onderscheid worden gemaakt naar de verschillende niveaus van inzameling en de daarbij gehanteerde inzamelmiddelen en -voorzieningen. Voor de inzameling via een inzamelroute bij de percelen kan worden gedacht aan de volgende regels:

- plaatsing op de weg mag niet geschieden vóór … uur op de vastgestelde inzameldag of de dag voorafgaande aan de vastgestelde inzameldag;
- het van gemeentewege verstrekte inzamelmiddel dient zo spoedig mogelijk na lediging, doch uiterlijk voor ... uur op de vastgestelde inzameldag, van de weg te zijn verwijderd;

Bepaald kan ook worden dat inzameling bij het perceel op afroep plaatsvindt. Afvalstoffen kunnen dan worden aangeboden op de dag die, na de melding van de burger dat hij bepaalde afvalstoffen ter inzameling wil aanbieden, wordt aangewezen (niet voor ... uur op de vastgestelde inzameldag).

Met betrekking tot inzamelvoorzieningen op buurt- of wijkniveau kan worden bepaald dat de burger zijn afvalstoffen niet mag aanbieden tussen ... en ... uur.

Ten slotte kunnen op basis van dit artikel de openingstijden van brengdepots worden vastgelegd. Wanneer dit een regionaal depot betreft en de vaststelling van de openingstijden is overgedragen aan het bestuur van de regio, dient dat in dit artikel tot uitdrukking te komen.

Artikel 12. Het in bijzondere gevallen ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen
Dit artikel biedt de grondslag voor een door het college vast te stellen calamiteitenregeling. Een dergelijke (eventueel tijdelijke) regeling zou bijvoorbeeld nodig kunnen zijn in geval van stakingen, etc.

Ook kan worden gedacht aan een regeling voor het aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen bij wegopbrekingen.

Paragraaf 4. INZAMELING VAN BEDRIJFSAFVALSTOFFEN
Artikel 13. Inzameling bedrijfsafvalstoffen door de inzameldienst
De inzameldienst kan naast huishoudelijke afvalstoffen bijvoorbeeld ook bedrijfsafvalstoffen (of een bepaalde categorie van bedrijfsafvalstoffen) inzamelen. Gedacht kan worden aan afval uit de kantoren/winkels/dienstensector of bouw- en sloopafval (voor zover dit niet wordt gerekend tot het huishoudelijk afval).De gemeente heeft met betrekking tot bedrijfsafvalstoffen geen zorgplicht en kan niet bepalen wie er binnen de gemeente al dan niet mogen inzamelen zoals dat bij huishoudelijke afvalstoffen het geval is.

Artikel 14. Ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan de inzameldienst
Alleen die bedrijven die betalen voor de gemeentelijke inzamelvoorzieningen mogen, voor zover artikel 13 daartoe de mogelijkheid biedt, hun bedrijfsafvalstoffen aanbieden aan de inzameldienst. Het college kan, net als bij huishoudelijke afvalstoffen, regels stellen over de wijze waarop de afvalstoffen ter inzameling moeten worden aangeboden.

In haar uitspraak van 1 november 2006 geeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (LJN: AZ1257, 200603719/1) nadere invulling aan het begrip "bedrijfsafval". Dit wordt in de verordening gedefinieerd als "afvalstoffen, niet zijnde huishoudelijke afvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen". Punt van discussie vormen een aantal poststukken met naam en adresgegevens van appelante, die aan de inzameldienst zijn aangeboden. De Afdeling bepaalt dat ondanks de aard van het afval (papier), de geringe hoeveelheid en de omstandigheid dat er sprake is van een kantoor aan huis, de brieven, die gelet op de adressering afkomstig zijn van een bedrijf, dienen te worden aangemerkt als bedrijfsafval.

Artikel 15. Het ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan een ander dan de inzameldienst
Inzameling bedrijfsafvalstoffen aan een ander dan de inzameldienst
De basis voor het stellen van regels over de inzameling van bedrijfsafvalstoffen kan worden gevonden in artikel 10.23, derde lid, Wm. De memorie van toelichting zegt hierover: "Ten aanzien van de inzameling van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen mogen ook in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld. Blijkens het derde lid mogen deze regels geen vergunningstelsel inhouden. Dit is krachtens artikel 10.48 Wm voorbehouden aan de minister. Vanzelfsprekend mogen de gemeenten hun bevoegdheid evenmin benutten ter bevoordeling van de eigen inzameldienst en ten nadele van andere aanbieders op de markt."

Eerste lid
De Wet milieubeheer geeft de gemeente uitdrukkelijk de bevoegdheid om regels te stellen over de inzameling van bedrijfsafvalstoffen in het belang van de bescherming van het milieu. Dit artikel is de uitwerking hiervan. Het college kan in het belang van de bescherming van het milieu regels stellen

omtrent bijvoorbeeld de dagen, tijden, wijze en plaatsen waarop bedrijfsafvalstoffen ter inzameling moeten worden aangeboden.

Uitvoeringsbesluit op grond van het tweede lid
Op grond van het tweede lid kan het college in het belang van de bescherming van het milieu regels stellen over bijvoorbeeld dagen, tijden, wijze en plaatsen waarop de bedrijfsafvalstoffen worden aangeboden.

Het is dus mogelijk om in het belang van het milieu bepaalde dagen te kunnen aanwijzen waarop bedrijfsafvalstoffen mogen worden ingezameld. Bijvoorbeeld ter beperking of voorkoming van geluidhinder of aanzuigende werking of om ritten zoveel mogelijk te combineren. Dit artikel kan met name van belang zijn voor de inzameling van bedrijfsafvalstoffen in een (historisch) centrum. Uiteraard gelden deze regels voor alle betrokken inzamelaars die bedrijfsafvalstoffen ophalen.

Afbakening met artikel 13 en artikel 14
Op grond van de artikel 13 en artikel 14 kunnen regels worden gesteld over de inzameling van bedrijfsafvalstoffen door de inzameldienst. Artikel 15 betreft het stellen van regels over het ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan een ander dan de inzameldienst.

Publicatie
Het is niet nodig om in het uitvoeringsbesluit een bepaling op te nemen over de publicatie van de dagen en tijden waarop afval wordt ingezameld (of andere uitvoeringsbesluiten). De bekendmaking van besluiten is geregeld in afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht.

Paragraaf 5. ZWERFAFVAL
Inleiding zwerfafval
Zwerfafval staat hoog op de politieke agenda. In het kader van het Impulsprogramma Zwerfafval hebben VNG, het ministerie van VROM en VNO-NCW (bedrijfsleven) afgesproken om de hoeveelheid zwerfafval terug te dringen. In het Impulsprogramma is de volgende ambitie geformuleerd.

"De ambitie van het programma, en daarmee van de samenwerkende partijen is om de preventie van zwerfafval, de handhaving en het opruimen zodanig ter hand te nemen dat de openbare ruimte eenduidig zichtbaar en meetbaar schoner is."

De ergernis van de burger over zwerfafval is groot. Gemeenten spelen daarom een belangrijke rol bij het voorkomen en bestrijding van zwerfafval en daarmee het verbeteren van de directe leefomgeving van de burger. Gedacht kan worden aan het creëren van voldoende voorzieningen voor inzameling en verwijdering, communicatie met de burger en de controle van (on)gewenst aanbied- en wegwerpgedrag.

Op grond van artikel 10.25, onder a en b, Wm kunnen gemeenten in hun afvalstoffenverordening de zwerfafvalproblematiek regelen. Er is sprake van facultatief medebewind. Gemeenten hebben hiertoe de bevoegdheid, maar geen wettelijke plicht.

In deze paragraaf van de afvalstoffenverordening zijn een aantal artikelen over het voorkomen en beperken van zwerfafval opgenomen.

Het regelen van het voorkomen en bestrijden van zwerfafval in de afvalstoffenverordening en de handhaving hiervan is het sluitstuk van een goede aanpak van het zwerfafval. Een goede aanpak van zwerfafval vereist in de eerste plaats een goede analyse van het daadwerkelijke probleem. Wie zijn de veroorzakers (bijvoorbeeld scholieren, recreanten)? Op welke plekken ontstaat zwerfafval (invalswegen, snoeproutes, winkelcentra, recreatiegebieden, evenementen)? Ook het ontwikkelen van gemeentelijk beleid voor de aanpak van zwerfafval is zeer wenselijk. Daarnaast zullen er ook een aantal fysieke maatregelen genomen moeten worden, zoals voldoende afvalbakken, blikvangers en dergelijke. Voor een goede aanpak in de gemeente is het ook wenselijk om een coördinator te benoemen, omdat er vaak meerdere afdelingen binnen een gemeente betrokken zijn. Ten slotte is communicatie naar de burger een zeer belangrijk element in de aanpak van zwerfafval. Gedacht kan worden aan lokale reclamespotjes, folders, persberichten, lespakketten voor basis en middelbaar onderwijs of zogenaamde speciaal schoonmaakacties.

SenterNovem heeft een Quickscan zwerfafval ontwikkeld voor gemeenten. Zie voor meer informatie over deze quickscan www.uitvoeringafvalbeheer.nl. Voor meer informatie over zwerfafval, wordt verwezen naar de website van het Impulsprogramma: www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl.

Artikel 16. Voorkomen van diffuse milieuverontreiniging
Dit artikel heeft een primair een milieubeschermende functie en beoogt de gemeenten een instrument te geven om illegale dumpingen, voor zover er geen hogere wet- of regelgeving van toepassing is, of het ontstaan van zwerfafval tegen te gaan. Zie voor illegale dumpingen ook de toelichting op artikel 1.

Uiteraard zal in een aantal gevallen het brengen van stoffen op of in de bodem zodanig kunnen gebeuren dat een hogere wet, zoals de Wet bodembescherming of het Bouwstoffenbesluit van toepassing is.

Met opzet worden in het eerste lid ook de termen "stof" en "voorwerp" gebruikt en niet alleen de term "afvalstof", omdat niet altijd duidelijk is of de desbetreffende stoffen of voorwerpen afvalstoffen zijn.

Wettelijke grondslag
In artikel 10.25, onder a, Wm wordt de basis gelegd voor het opnemen van een dergelijk artikel in de afvalstoffenverordening. Zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting, die hierover zegt: *"De onderdelen a en b hebben betrekking op zwerfafval. Onderdeel a betreft het voorkomen of het beperken van zwerfafval. Regels hieromtrent kunnen op diverse wijze worden gesteld."*

Artikel 17. Achterlaten van straatafval
Straatafval
In artikel 1 van deze verordening wordt een definitie gegeven van straatafval. Bij het begrip straatafval gaat het in feite om afval "dat onderweg ontstaat", buiten een perceel, dat niet als zwerfafval op straat of in het plantsoen terecht dient te komen en waarvoor je de burger (in dit geval ook toeristen) de mogelijkheid wilt bieden om zich ter plekke ervan te ontdoen (voor zover van zeer beperkte omvang en gewicht). Klein chemisch afval is uitdrukkelijk uitgesloten van de omschrijving. Dit afval dient in alle gevallen via de daartoe opgezette inzamelstructuur te worden verwijderd.

In de definitie van straatafval wordt uitdrukkelijk gesproken over "buiten een perceel ontstaan". Een huishoudelijke afvalstof, ontstaan op of binnen het perceel, moet worden aangeboden volgens de bepalingen uit paragraaf 3 "Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen (regels voor de burger over de aanbieding van huishoudelijke afvalstoffen)".

Artikel 18. Voorkomen van zwerfafval bij ter inzameling gereed staande afvalstoffen
Wettelijke grondslag
In hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer wordt in artikel 10.25, onder a, Wm de basis gelegd voor het opnemen van een dergelijk artikel in de afvalstoffenverordening. Zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting, die hierover zegt: *"De onderdelen a en b hebben betrekking op zwerfafval. Onderdeel a betreft het voorkomen of het beperken van zwerfafval. Regels hieromtrent kunnen op diverse wijze worden gesteld. Zo kunnen er regels worden gesteld omtrent het direct veroorzaken van dit soort verontreiniging. Ook een verbod om ter inzameling gereed gezet afval te doorzoeken ("morgensterrenverbod") kan op onderdeel a worden gebaseerd".*

Eerste lid: Morgensterren
Het eerste lid heeft betrekking op wat wel de "morgenster"-problematiek wordt genoemd. Het beoogt paal en perk te stellen aan het doorzoeken en verwijderen van ter inzameling aangeboden afvalstoffen voordat de medewerkers van de inzameldienst ter plaatse zijn. Vaak immers heeft dit doorzoeken tot gevolg dat het huisvuil over de hele straat verspreid ligt en de inzameldienst zijn werk niet meer kan verrichten. Het aldus ontstane zwerfafval veroorzaakt een zware belasting van de gemeentelijke veegdienst.

Eerste lid: Inzameldiensten, andere inzamelaars en toezichthouders
Het kan in plaatselijke situaties wenselijk en doelmatig zijn, op beperkte schaal "morgensterren" te dulden en het moet vanzelfsprekend ook mogelijk zijn dat toezichthouders en handhavers in de gelegenheid zijn om zo nodig de inhoud van aangebroken zakken, emmers en (mini)containers te onderzoeken. In dit geval zou een alternatief voor het eerste lid kunnen zijn: *"Voor anderen dan de inzameldienst of andere inzamelaars is het verboden afvalstoffen die ter inzameling gereed staan te doorzoeken en te verspreiden."*

Eerste lid: Mogelijkheid tot verwijdering van grof huishoudelijk afval
Er zou kunnen worden gekozen voor toevoeging van een extra lid: *"Het verwijderen van grof huishoudelijke afvalstoffen is toegestaan, mits dit niet gepaard gaat met het veroorzaken van verontreiniging van de omgeving."*

Tweede lid: Voorkomen van zwerfafval
In artikel 10.25, onder a, Wm wordt de basis gelegd voor het opnemen van het tweede lid. Zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting, die hierover zegt: *"De onderdelen a en b hebben betrekking op*

zwerfafval. Onderdeel a betreft het voorkomen of het beperken van zwerfafval. Regels hieromtrent kunnen op diverse wijze worden gesteld." Met het tweede lid wordt beoogd om zwerfafval bij ter inzameling gereed staande afvalstoffen te voorkomen.

Artikel 19. Afvalbakken in inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren
Wettelijke grondslag
In artikel 10.25, onder a, Wm is de basis gelegd voor het opnemen van een dergelijk artikel in de afvalstoffenverordening. Zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting, die over dit artikel zegt: *"De onderdelen a en b hebben betrekking op zwerfafval. Onderdeel a betreft het voorkomen of het beperken van zwerfafval. Regels hieromtrent kunnen op diverse wijze worden gesteld. Zo kunnen er regels worden gesteld omtrent het direct veroorzaken van dit soort verontreiniging. Veelal zal het daarbij gaan om een verbod, bijvoorbeeld om afval op straat of in het water te werpen. De regels kunnen ook de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld een afvalbak bij een snackbar) of het gebruik daarvan voorschrijven."*

Inrichtingen waar eet- en/of drinkwaren worden verkocht zijn bijvoorbeeld een winkel, hal of kraam. Het afval dat hierbij kan vrijkomen zijn bijvoorbeeld papier, etensresten, verpakkingsmateriaal of ander afval.

Wet milieubeheer
Opgemerkt wordt dat een inrichting zoals bedoeld in dit artikel, vergunningplichtig kan zijn op grond van de Wet milieubeheer, dan wel meldingsplichtig op grond van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, ook wel het Activiteitenbesluit genoemd. Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit op 1 januari 2008 is het voormalig Besluit Horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer komen te vervallen.

De verplichting zoals opgenomen onder c van deze bepaling kan in deze gevallen als voorschrift aan een dergelijke milieuvergunning worden verbonden, dan wel rechtstreeks voortvloeien uit het Activiteitenbesluit.

In de nabijheid van de inrichting
Artikel 213 van het Activiteitenbesluit bepaalt het volgende: *"Degene die de inrichting drijft verwijdert zo vaak als nodig etenswaren, verpakkingen, sport- of spelmaterialen, of andere materialen die uit de inrichting afkomstig zijn of voor de inrichting zijn bestemd binnen een straal van 25 meter van de inrichting."* Hieruit volgt dat het criterium "in de nabijheid van de inrichting" kan worden uitgelegd als binnen een straal van 25 meter van de inrichting.

Artikel 20. Wegwerpen van reclamebiljetten of ander promotiemateriaal
Wettelijke grondslag
In artikel 10.25, onder b, Wm is de basis gelegd voor het opnemen van een dergelijk artikel in de afvalstoffenverordening. Zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting, die over artikel 10.25 Wm zegt*: "De onderdelen a en b hebben betrekking op zwerfafval. …….. Onderdeel b betreft het opruimen van zwerfafval."*

Dit artikel is dus een uitwerking van artikel 10.25, onder b, Wm in de vorm van een verplichting tot opruimen of laten opruimen van reclamebiljetten of ander promotiemateriaal.

Een bepaling als vervat in dit artikel, werd door de Hoge Raad verenigbaar geacht met artikel 7 grondwet (oud artikel 7, eerste lid, van de herziene Grondwet). Zie HR 27 februari 1951, 472 (Eindhoven).

Promotiemateriaal
Niet alleen reclamebiljetten worden aan het publiek uitgereikt. Ook ander promotiemateriaal wordt vaak uitgereikt. Gedacht kan worden aan de zogenaamde samplings, monsters of miniverpakkingen, waarin ter promotie een product in een kleine hoeveelheid wordt aangeboden. Op grond van dit artikel kan degene die dergelijk promotiemateriaal uitreikt, worden verplicht het promotiemateriaal, de verpakking of de inhoud daarvan op te ruimen of te laten opruimen.

Relatie met APV
Dit artikel stond vroeger in de APV. Het is niet verstandig om, om redenen van eenduidigheid, om dit artikel in beide verordeningen op te nemen.

Artikel 21. Zwerfafval bij vervoeren, laden en lossen of overige werkzaamheden
Eerste lid
De grondslag voor het eerste lid is opgenomen in artikel 10.25, onder a, Wm. Zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting, die over artikel 10.25 Wm zegt: *"De onderdelen a en b hebben betrekking op*

zwerfafval. Onderdeel a betreft het voorkomen of het beperken van zwerfafval. Regels hieromtrent kunnen op diverse wijze worden gesteld. Zo kunnen er regels worden gesteld omtrent het direct veroorzaken van dit soort verontreiniging."

Het eerste lid beoogt het ontstaan van zwerfafval bij het laden of lossen of vervoeren van afvalstoffen, stoffen of voorwerpen te voorkomen.

Tweede lid
Het tweede lid vloeit voort uit artikel 10.25, onder b, Wm. De memorie van toelichting zegt hierover: *"De onderdelen a en b hebben betrekking op zwerfafval. …….. Onderdeel b betreft het opruimen van zwerfafval."* Dit artikel is dus een uitwerking van artikel 10.25, onder b, Wm in de vorm van een verplichting tot het reinigen of laten reinigen van de weg bij het ontstaan van zwerfafval. De opname van het tweede lid heeft vooral betekenis in verband met het op kosten van de overtreder laten reinigen van de weg (bestuursdwang).

Paragraaf 6. OVERIGE ONDERWERPEN DIE DE VERORDENING AANGAAN
Artikel 22. Verbod opslag van afvalstoffen
In artikel 10.25, onder c, Wm is de basis gelegd voor het opnemen van een dergelijk artikel in de afvalstoffenverordening. Bij de afvalstoffenverordening kunnen voortaan in ieder geval regels worden gesteld omtrent het op een voor het publiek zichtbare plaats aanwezig hebben van afvalstoffen.

Artikel 10.25, onder c, Wm geldt voor de opslag van alle afvalstoffen (zie ook de toelichting bij artikel 1 en artikel 23 van deze verordening). Net als bij de bepalingen over zwerfafval, die zijn gebaseerd op artikel 10.25, onder a en b, Wm is ook hier sprake van facultatief medebewind.

APV
In de model-APV is een soortgelijke bepaling opgenomen. Op grond van het tweede lid kan het college ontheffingen verlenen op het verbod om onder andere afvalstoffen en autowrakken op te slaan voor buiten de weg gelegen plaatsen. Door het opnemen van deze bepaling in de model-afvalstoffenverordening is het artikel uit de model-APV - alleen - voor wat betreft het aanwijzen van plaatsen voor afvalstoffen en autowrakken komen te vervallen.

Artikel 22 beoogt het belang van het milieu te beschermen. Ten aanzien van autowrakken die op de weg zijn geplaatst heeft het artikel in de APV een aanvullend motief op grond van de verkeersveiligheid.

Artikel 23. Afgifte autowrakken afkomstig uit een huishouden
Wettelijk regime autowrakken
De regelgeving voor autowrakken is in 2002 drastisch gewijzigd. Op 8 mei 2002 is de wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen, Staatsblad 2001, 346) gedeeltelijk in werking getreden. Op 2 juli 2002 is het Besluit beheer autowrakken (Staatsblad 2002, 259) in werking getreden. Het nieuwe Besluit Beheer Autowrakken (hierna te noemen BBA) verplicht autofabrikanten om een hoogwaardig inname- en verwerkingssysteem voor autowrakken op te zetten.

Definitie autowrak
Het begrip autowrak wordt in artikel 1, onder b, BBA als volgt gedefinieerd: *"voertuig dat een afvalstof is in de zin van artikel 1.1 lid 1 van de Wm".*
De Wet milieubeheer definieert het begrip afvalstof als: *"alle stoffen, preparaten of andere producten …… waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".*
Door deze definities wordt een autowrak altijd aangemerkt als afvalstof en valt hiermee dus onder de werking van deze bepaling.
In de Nota van toelichting van het BBA wordt nader ingegaan op het begrip autowrak.
"De houder van een voertuig zal zich doorgaans zich daarvan ontdoen, voornemens zijn zich daarvan te ontdoen of zich daarvan moeten ontdoen, wanneer het voertuig rijtechnisch in onvoldoende staat verkeert en het niet meer op rendabele wijze in een rijtechnisch voldoende staat is te brengen. Een motorrijtuig verkeert in een rijtechnisch onvoldoende staat wanneer het niet voldoet aan de wettelijke inrichtingseisen, genoemd in de wegenverkeerswetgeving of aan de apk-eisen of andere ernstige technische gebreken kent, bijvoorbeeld of essentiële onderdelen zijn gedemonteerd. Voor het beantwoorden van de vraag of een voertuig op rendabele wijze weer in rijtechnisch voldoende staat te brengen is, kan worden uitgegaan van de richtprijzen voor gebruikte voertuigen en van de door garages en schadeherstelbedrijven gehanteerde tarieven voor reparatiewerkzaamheden. ….. De vraag of sprake is van een autowrak zal van geval tot geval door een persoon belast met de handhaving bepaald moeten worden op grond van de wet- en regelgeving en de jurisprudentie terzake."

Er is dus sprake van een autowrak indien een voertuig niet meer op economisch rendabele wijze in rijtechnisch voldoende staat is te brengen.

Opslag van autowrakken in inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer

De provincie is bevoegd gezag voor Wm-inrichtingen die vijf of meer autowrakken opslaan. Het college van de gemeente is bevoegd gezag voor inrichtingen die onder de werking van het Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer vallen. In dergelijke inrichtingen is de opslag van maximaal vier autowrakken toegestaan.

Zich ontdoen van een autowrak door huishoudens

Dit artikel is een uitwerking van artikel 6 BBA. Hierin is de afgifte van autowrakken door huishoudens geregeld. Op grond van artikel 6 BBA moeten gemeenten in hun afvalstoffenverordening bepalen dat een autowrak, zijnde een huishoudelijk afvalstof, slechts mag worden afgegeven aan autodemontagebedrijven, garages en autoschadeherstelbedrijven of aan een persoon die in een ander land dan Nederland is gevestigd (onder strikte voorwaarden).

Op grond van artikel 7 BBA worden autowrakken, afkomstig van huishoudens uitdrukkelijk uitgezonderd van de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval.

Paragraaf 7. SLOTBEPALINGEN

Artikel 24. Strafbepaling

De tekst van dit artikel sluit aan bij artikel 6.1 model-APV: Strafbepaling.

Aanduiding strafbare feiten

In dit artikel worden de bepalingen opgesomd die als strafbaar feit worden aangeduid om strafrechtelijk te kunnen worden gehandhaafd. De strafbaarstelling van artikel 10.23 Wm over de gemeentelijke afvalstoffenverordening is geregeld in de Wet op de economische delicten (Wed). Aangezien niet alle bepalingen in de afvalstoffenverordening zich voor strafrechtelijke handhaving lenen, is de strafbaarstelling geclausuleerd.

Artikel 1a, aanhef, onder 3° Wed luidt: "Economische delicten zijn eveneens: overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens: .... de Wet milieubeheer, 10.23 – voor zover aangeduid als strafbare feiten - en ...." In de afvalstoffenverordening moet daarom worden aangegeven welke overtredingen (lees: de overtreding van welke artikelen) een strafbaar feit opleveren. Uitsluitend indien dat het geval is, vormt de overtreding een economisch delict in de zin van artikel 1a, onder 3° Wed.

In dit kader is tevens van belang dat de afvalstoffenverordening tijdig wordt aangepast aan een eventuele wijziging van hogere wetgeving. Zo werd in een uitspraak van de rechtbank Zwolle (d.d. 14 december 2004, LJN:AR7488, 07.750227-03) overwogen, dat de APV ten tijde van het bewezen verklaarde feit nog niet was aangepast aan de wijziging van de Wet milieubeheer, zodat het gedrag in strijd met de verordening niet uitdrukkelijk is aangeduid als strafbaar feit. De rechtbank bepaalde dat niet was voldaan aan het vereiste van de Wed en dat alleen sprake was van een economisch delict, indien de betreffende gedraging is aangeduid als strafbaar feit en besluit tot ontslag van alle rechtsvervolging.

Als strafbaar feit aangeduide bepalingen uit de model-Afvalstoffenverordening

Gedragingen in strijd met de volgende artikelen van de model-Afvalstoffenverordening kunnen worden aangeduid als een strafbaar feit in de zin van artikel 1a, onder 3° Wed:

Artikel 6	Inzamelverbod huishoudelijke afvalstoffen behoudens aanwijzing
Artikel 7	Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan anderen
Artikel 8	Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen door anderen dan de gebruikers van percelen
Artikel 9	Afzonderlijk ter inzameling aanbieden
Artikel 10	Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen
Artikel 11	Dagen en tijden voor het ter inzameling aanbieden
Artikel 14	Ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan de inzameldienst
Artikel 15	Het ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan een ander dan de inzameldienst
Artikel 16	Voorkomen van diffuse milieuverontreiniging
Artikel 17	Achterlaten van straatafval
Artikel 18	Voorkomen van zwerfafval bij ter inzameling gereed staande afvalstoffen
Artikel 19	Afvalbakken in inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren
Artikel 20	Wegwerpen van reclamebiljetten of ander promotiemateriaal
Artikel 21	Zwerfafval bij vervoeren, laden en lossen of overige werkzaamheden
Artikel 22	Verbod opslag van afvalstoffen
Artikel 23	Afgifte autowrakken afkomstig uit een huishouden

Strafmaat

In de Wed is de strafmaat aangegeven van overtredingen van plaatselijke verordeningen die gebaseerd zijn op de Wet milieubeheer. In het geval van de afvalstoffenverordening hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht stelt de hoogte van een boete van de vierde categorie vast op maximaal 11.250 euro. Artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht geeft de officier van justitie de mogelijkheid om met een boete strafvervolging te voorkomen.

Het openbaar ministerie heeft richtlijnen opgesteld voor boetes. De boete voor het verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval of voor zwerfafval is op dit moment (voorjaar 2008) gesteld op een standaardbedrag van 50 euro.

Artikel 25. Toezichthouders

De tekst van dit artikel sluit aan bij artikel 6.2 model-APV: Toezichthouders.

Aanwijzing van de toezichthouder in de afvalstoffenverordening is noodzakelijk, indien een toezichthouder tevens opsporingsbevoegdheden dient te krijgen. Alleen voor de aanwijzing van toezichthouders is een bepaling opgenomen in de afvalstoffenverordening. Opsporingsambtenaren worden namelijk aangewezen in de artikelen 141 en 142 Wetboek van Strafvordering.

Artikel 26. Inwerkingtreding

De tekst van dit artikel sluit aan bij artikel 6.4 model-APV: Inwerkingtreding.

Tweede lid: Intrekking Afvalstoffenverordening of artikelen APV

Als de gemeente al beschikt over een Afvalstoffenverordening dan moet die met het vaststellen van de nieuwe Afvalstoffenverordening worden ingetrokken.

Indien de afvalstoffenverordening nog was opgenomen in de APV en nu gekozen wordt voor het onderbrengen in een aparte afvalstoffenverordening heeft tot gevolg dat in ieder geval de volgende artikelen van de model-APV moeten worden ingetrokken en/of aangepast.

- afdeling 4.2 Afvalstoffen in het geheel
- artikel 4.4.1 Verontreiniging van de weg en van terreinen
- artikel 4.4.2 Verontreiniging bij werkzaamheden op de weg
- artikel 4.4.3 Afvalbakken in inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren
- artikel 4.4.4 Wegwerpen van reclame- of strooibiljetten
- artikel 4.4.7 Verbod doorzoeken van ter inzameling gereed staande afvalstoffen
- artikel 4.1.7, eerste lid, onder e en f: Opslag bromfietsen, motorvoertuigen, caravans, afvalstoffen, mest, ingekuilde landbouwproducten e.d.

Artikel 27. Overgangsbepaling

De tekst van dit artikel sluit aan bij artikel 6.5 model-APV: Overgangsbepaling. Omdat echter de oude verordening een vergunningstelsel kende en de nieuwe verordening dit niet kent zijn de bepalingen iets aangepast.

Het bepaalde in het tweede lid moet geregeld worden in het uitvoeringsbesluit dat hoort bij deze nieuwe verordening door het intrekken van het oude uitvoeringsbesluit.

Artikel 28. Citeerbepaling

De tekst van dit artikel sluit aan bij artikel 6.6 model-APV: Citeerbepaling.

HOOFDSTUK 5. MOGELIJKE UITVOERINGSBESLUITEN

§ 5.1 Overzicht uitvoeringsbesluiten

In onderstaand schema is per artikel uit de verordening aangegeven of en zo ja, welk uitvoeringsbesluit op grond van dit artikel door het college kan, dan wel moet worden genomen. Ook is aangegeven of er op grond van het artikel een ontheffing kan worden verleend.

NR	ONDERWERP	MOGELIJKE UITVOERINGSBESLUITEN
Paragraaf 1 Algemene bepalingen		
1	Begripsomschrijvingen	Uitvoeringsbesluit op grond van lid 2: Vaststellen omschrijving van de categorieën huishoudelijke afvalstoffen als bedoeld in lid 1.
Paragraaf 2 Inzameling van huishoudelijke afvalstoffen		
2	Aanwijzing inzameldienst en andere inzamelaars	Uitvoeringsbesluit op grond van lid 1: Aanwijzing inzameldienst. Uitvoeringsbesluit op grond van lid 2:

		Aanwijzing andere inzamelaars voor de inzameling van afzonderlijke categorieën huishoudelijke afvalstoffen. Uitvoeringsbesluit op grond van lid 3 -(is namelijk al opgenomen in afvalstoffenverordening of elders in het uitvoeringsbesluit)
3	Afzonderlijke inzameling	Uitvoeringsbesluit op grond van lid 2: Vaststellen omschrijving van de categorieën huishoudelijke afvalstoffen als bedoeld in lid 1.
4	Inzamelmiddelen en -voorzieningen	Uitvoeringsbesluit op grond van lid 2: Aanwijzing inzamelmiddel of -voorziening van een bepaalde categorie huishoudelijke afvalstof ten behoeve van een gebruiker van een perceel.
5	Frequentie van inzamelen	Uitvoeringsbesluit op grond van lid 9: Vaststelling frequentie van inzameling van overige categorieën huishoudelijke afvalstoffen die afzonderlijk in aangewezen delen van de gemeente bij elk perceel worden ingezameld.
6	Inzamelverbod huishoudelijke afvalstoffen behoudens aanwijzing	-
Paragraaf 3 Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen		
7	Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan anderen	-
8	Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen door anderen dan de gebruikers van percelen	-
9	Afzonderlijk ter inzameling aanbieden	Uitvoeringsbesluit op grond van lid 3. Aanwijzen van categorieën personen waarvoor de gescheiden inzameling niet van toepassing is omdat zij daarvan uitgezonderd zijn. Deze aanwijzing moet overeenstemmen met de aanwijzing op grond van artikel 5 waarin gebieden kunnen worden aangewezen waar bepaalde afvalstoffen niet gescheiden worden ingezameld.
10	Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen	Uitvoeringsbesluit op grond van lid 3: Vaststellen regels omtrent het gebruik van een van gemeentewege verstekt inzamelmiddel. Uitvoeringsbesluit op grond van lid 4: Vaststellen regels over de plaats en wijze waarop huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling moeten worden aangeboden. Uitvoeringsbesluit op grond van lid 5: Aanwijzen van categorieën huishoudelijke afvalstoffen die zonder inzamelmiddel ter inzameling kunnen worden aangeboden.
11	Dagen en tijden voor het ter inzameling aanbieden	Uitvoeringsbesluit op grond van lid 1: Vaststellen dagen en tijden waarop huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling kunnen worden aangeboden.
12	Het in bijzondere gevallen ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen	Vaststellen regels over het in bijzondere gevallen ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen.
Paragraaf 4 Inzameling van bedrijfsafvalstoffen		
13	Inzameling bedrijfsafvalstoffen door de inzameldienst	Aanwijzing bedrijfsafvalstoffen als categorie die worden ingezameld door de inzameldienst.
14	Ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan de inzameldienst	Uitvoeringsbesluit op grond van lid 3: Vaststellen regels over dagen, tijden, wijze en plaatsen waarop bedrijfsafvalstoffen kunnen worden aangeboden aan de inzameldienst.
15	Het ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen aan een ander dan de inzameldienst	Uitvoeringsbesluit op grond van lid 1: Vaststellen regels over de inzameling van bedrijfsafvalstoffen aan een ander.
Paragraaf 5 Zwerfafval		
16	Voorkomen van diffuse milieuverontreiniging	Ontheffingstelsel voor de opslag van afvalstoffen
17	Achterlaten van straatafval	-
18	Voorkomen van zwerfafval bij ter inzameling gereed staande afvalstoffen	-
19	Afvalbakken in inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren	-
20	Wegwerpen van reclamebiljetten of ander promotiemateriaal	-
21	Zwerfafval bij vervoeren, laden en lossen of overige werkzaamheden	-
Paragraaf 6 Overige onderwerpen die de verordening aangaan		
22	Verbod opslag van afvalstoffen	Ontheffingstelsel voor de opslag van afvalstoffen op een voor het publiek zichtbare plaats.
23	Afgifte autowrakken afkomstig uit een huishouden	-
Paragraaf 7 Slotbepalingen		
24	Strafbepaling	-
25	Toezichthouders	-
26	Inwerkingtreding	-
27	Overgangsbepaling	-
28	Citeerbepaling	-

§ 5.2 Verordening of uitvoeringsbesluiten?

In deze model-Afvalstoffenverordening is ervoor gekozen om meer gedetailleerde regels, die aan veranderingen onderhevig kunnen zijn, in uitvoeringsbesluiten van het college op te nemen. Er is immers sprake van een model dat in vele gemeenten toepasbaar moet kunnen zijn.

Er zijn echter gemeenten die er uitdrukkelijk voor kiezen om dergelijke regels ook uitdrukkelijk bij verordening te regelen. Hierin zijn gemeenten volledig vrij. Beide varianten hebben hun voor- en nadelen. Zo zal een "basale" verordening bij wijziging niet iedere keer te hoeven worden vastgesteld door de raad. Aan de andere kant kan het regelen van deze onderwerpen in de verordening zelf duidelijker zijn en de handhaafbaarheid vergroten.

Indien de gemeente kiest voor een basale verordening en met daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten, zou een optie kunnen zijn om de diverse uitvoeringsbesluiten in één verzamelbesluit op te nemen. Met het doorvoeren van de wijzigingen van de onderhavige modelverordening heeft de VNG tevens een model opgesteld voor een dergelijk verzamelbesluit.

Tegen het uitvoeringsbesluit zoals dat genomen wordt door het college kan bezwaar en beroep worden aangetekend overeenkomstig de Awb.

HOOFDSTUK 6. HANDHAVING IN DE PRAKTIJK

§ 6.1 Strafrechtelijke handhaving

Indien in de afvalstoffenverordening de artikelen zijn aangeduid als een strafbaar feit, kan het strafrechtelijk worden gehandhaafd. De gemeente Amsterdam heeft uitdrukkelijk gekozen voor dit spoor. Een goede relatie met het Openbare Ministerie is een belangrijke randvoorwaarde en er dienen goede afspraken te worden gemaakt. Dit ter voorkoming van het uitblijven van strafvervolging, indien er andere prioriteiten worden gesteld.

In de Wed is de strafmaat aangegeven van overtredingen van plaatselijke verordeningen die gebaseerd zijn op de Wet milieubeheer. In het geval van de afvalstoffenverordening hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie. Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht stelt de hoogte van een boete van de vierde categorie vast op maximaal 11.250 euro. Artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht geeft de officier van justitie de mogelijkheid om met een boete strafvervolging te voorkomen.

Het openbaar ministerie heeft richtlijnen opgesteld voor boetes. De boete voor het verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval of voor zwerfafval is op dit moment gesteld op een standaardbedrag van 46 euro.

§ 6.2 Bestuursrechtelijke spoor: spoedeisende bestuursdwang

De gemeenten Utrecht, Rotterdam en Leiden hebben gekozen voor het toepassen van spoedeisende bestuursdwang door middel van het direct opruimen van verkeerd aangeboden afvalstoffen. Hiervan worden de kosten in rekening worden gebracht bij de overtreder. Uit vaste jurisprudentie volgt dat degene die het te handhaven voorschrift daadwerkelijk schendt, als overtreder kan worden aangemerkt. Daarbij mag in de regel worden aangenomen dat de persoon tot wie de aangetroffen afvalstoffen kunnen worden herleid, ook de overtreder is. (Zie onder andere ABRS 1 juni 2005, LJN: AT6562, 200500913/1 en ABRS 17 oktober 2007, 200702596/1)

In Rotterdam worden de bewoners van wijken waar de spoedeisende bestuursdwang wordt ingevoerd vooraf geïnformeerd door bewonersbrieven en publicaties in lokale bladen. Daarbij worden de spelregels bekend gemaakt voor het aanbieden van huisvuil en de "sanctie" die staat op het verkeerd aanbieden van huisvuil.

Handhavingsteams verwijderen het verkeerd aangeboden huisvuil na dit doorzocht te hebben op poststukken. Hiervan wordt proces-verbaal op gemaakt, dat vervolgens wordt omgezet in een bestuursdwangbesluit met een rekening van € 45,-.

De spoedeisendheid is gelegen in het feit dat de gemeente Rotterdam zwaar heeft ingezet op een beleid dat is gericht op het schoon, heel en veilig maken van wijken in Rotterdam. Verkeerd aangeboden huisvuil trekt niet alleen huisvuil aan, maar ook ongedierte. Bovendien is het een bron van zwerfafval en leidt in zijn algemeenheid tot een verloederd beeld van de wijk.

Utrecht is medio 2003 begonnen met bestuursrechtelijke handhaving. Hiervoor is een uitgebreide mediacampagne aan vooraf gegaan. Na een periode van voorlichting volgde een periode van waarschuwing (gele kaarten) en tot slot de daadwerkelijke start van de handhaving. De gemeentelijke reinigingspolitie maakt hierbij gebruik van het instrument spoedeisende bestuursdwang.

In tegenstelling tot het strafrecht, waarbij men zich richt op het straffen van de overtreder, richt de toepassing van bestuursdwang zich in eerste aanleg op het ongedaan maken van de overtreding. Dit neemt niet weg dat de reinigingspolitie in voorkomende gevallen (denk aan een heterdaad-situatie of een bekennende verdachte) ook strafrechtelijk kan en zal optreden. Alle medewerkers zijn immers beëdigde buitengewoon opsporingsambtenaar.

In geval van spoedeisende bestuursdwang doorzoekt de reinigingspolitie de vuilniszak op aanwezige adreswikkels. Men maakt een rapport op van de geconstateerde overtreding, welke als basis dient voor het bestuursdwangbesluit. Dit besluit wordt binnen enkele dagen na constatering van de overtreding verzonden vergezeld van een acceptgiro. Afhankelijk van de overtreding wordt € 46, € 92 of € 138 in rekening gebracht. De overtreder dient immers (een deel) van de gemaakte kosten te betalen. Wanneer de overtreder het met de bestuursdwangaanschrijving oneens is, kan hij hiertegen een bezwaarschrift indienen. Na het constateren van de overtreding zorgt de reinigingspolitie ervoor dat de overtreding direct ongedaan wordt gemaakt. Men beschikt niet voor niets over een voertuig waarin men zelf afval kan afvoeren.

De spoedeisendheid van de bestuursdwang laat zich verklaren door het feit dat het laten liggen van het afval leidt tot een (verdergaande) vervuiling van de openbare ruimte, het aantrekken van meer afval, het ontstaan van zwerfafval en een gevoel van onveiligheid bij de burgers (zie ook Rotterdam). Dit vindt steun in de uitspraak van de Raad van State van 29 juni 2006, LJN: AT8444, 200501053/1, waarin het spoedeisendheid belang van de handhavingactie centraal stond. De Afdeling heeft geoordeeld dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen, dat bij de handhaving van wettelijke voorschriften met betrekking tot de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen in de regel een spoedeisend belang aanwezig is, gezien de mogelijke overlast en vervuiling door de verspreiding van op straat geplaatste afvalstoffen als zwerfvuil. Derhalve acht de Afdeling de beleidsregel, waarin de toepassing van spoedeisende bestuursdwang is vastgelegd, niet in strijd met artikel 5:24, vierde en vijfde lid van de Algemene wet bestuursrecht.

§ 6.3 Privaatrechtelijke weg: onrechtmatige daad

De gemeenten Den Haag en Maastricht hanteren, in afwachting van de bestuurlijke boete, de civielrechtelijke weg bij het verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval. Bij deze aanpak worden, indien huisvuil illegaal wordt aangeboden, de kosten van verwijdering en de daarmee verbonden administratieve handelingen in rekening gebracht. De kosten bedragen op dit moment € 166 in Den Haag en minimaal € 108 in Maastricht.

§ 6.4 Bestuursrechtelijke handhaving: bestuurlijke boete?

De VNG heeft jaren gepleit voor intensivering van de bestuurlijke handhaving en daarom ingezet op een snelle en brede invoering van de bestuurlijke boete. Dit om daadkrachtig te kunnen optreden tegen verloedering van het publieke domein.

In februari 2003 heeft de VNG de publicatie "Bestuurlijke handhaving versterkt! VNG-pleidooi voor de invoering van een bestuurlijke boete" uitgegeven (VNG Uitgeverij, ISBN: 90 322 7946 7). In de bijlage is een lijst opgenomen, met een opsomming van feiten waarvoor de handhaving door een bestuurlijke boete zeer gewenst is. In deze feitenlijst zijn bijvoorbeeld ook artikelen opgenomen over het verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval. De bestuurlijke boete kan ook worden toegepast voor de aanpak van zwerfafval.

De Eerste Kamer heeft in december 2007 ingestemd met het wetsvoorstel Bestuurlijke Boete Overlast in de openbare ruimte. Over de invoering van de bestuurlijke boete en de algemene maatregel van bestuur waarin de beboetbare onderwerpen worden vastgelegd vindt overleg plaats tussen VNG (sector BJZ) en het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), het ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie. Ook onderwerpen uit de afvalstoffenverordening komen onder dit wetsvoorstel te vallen. Begin 2008 was nog niet bekend wanneer de bestuurlijke boete daadwerkelijk wordt ingevoerd.